

REVISTA  
DE  
INFORMAÇÃO  
LEGISLATIVA

Brasília • ano 42 • nº 168  
Outubro/dezembro – 2005

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

# **O poder público e os fundos de pensão**

## Razões e fundamentos para um projeto de agência regulatória

Rafael Silveira e Silva

### Sumário

1. Introdução. 2. O sistema. 3. Possibilidade de mudanças. 3.1. Mudança institucional: a perspectiva dos custos de transação políticos. 3.2. Primeiros passos: motivações da mudança constitucional. 4. Modernização do marco legal: aspectos relevantes. 5. Construção argumentativa do Governo e demais grupos de interesse. 5.1. Análise do discurso no processo legislativo. 5.2. Exposição de motivos. 5.3. Audiências públicas. 5.4. Comparação entre os discursos: governo x demais agentes. 5.5. Proposições aprovadas. 6. Regulamentação do marco legal. 7. Ineficiência institucional. 7.1. Conflito interburocrático dentro do órgão normativo. 7.2. Projeto de uma agência reguladora. 8. Ensaio de fortalecimento para o aparato de fiscalização e regulação do Estado. 8.1. Breve descrição da Medida Provisória nº 233, de 2004. 8.2. Avaliações e reflexões sobre a proposta. 8.3. Ajustes possíveis. 9. Considerações finais.

### *1. Introdução*

A importância recente que têm adquirido as entidades fechadas de previdência complementar, popularmente conhecidas como fundos de pensão, deve-se, em grande parte, aos volumosos recursos por elas acumulados, hoje girando em torno de R\$ 280 bilhões. Essa significativa cifra desperta muitos interesses, envolvendo diversas arenas decisórias, em especial as que envolvem políticas públicas e o mercado financeiro e de capitais. Afinal, em plena crise fiscal, o Estado vem procurando alternativas viáveis para a sustentabilidade do crescimento na-

Rafael Silveira e Silva é Consultor Legislativo do Senado Federal, mestrando em ciência política pela UnB, ex-Analista do Banco Central, ex-integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

cional. Na esteira desse papel de grandes investidores, a modernização do sistema privado de aposentadoria foi inserida no conjunto de propostas de reforma da previdência, ocupando, assim, não apenas espaço na mídia, mas parte relevante dos debates ocorridos no Congresso.

Além disso, tamanho volume de recursos chama a atenção para diversos grupos organizados, cujos interesses, em muitos casos, depõem contra os interesses do próprio segmento dos fundos de pensão. Portanto, a discussão sobre o fortalecimento da fiscalização e da regulação sobre esse setor ganha cada vez mais fôlego e atenção da opinião pública. Nos últimos meses, multiplicam-se denúncias de irregularidades sobre as atividades de dirigentes de fundos de pensão, tal como costumam sobressair periodicamente nos últimos quinze anos. No Senado Federal, a discussão da criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, pela Medida Provisória nº 233, de 2004, levantou questões sobre o modelo adotado pelo governo, suscitando-se a criação, via projeto de lei, de uma autarquia especial sob a forma de agência reguladora.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo avaliar os movimentos institucionais que marcaram a primeira grande mudança para os fundos de pensão, a aprovação da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, o marco legal do setor.

Serão observadas especificamente as propostas que contribuiriam diretamente para a maior credibilidade do regime normativo dos fundos de pensão. Além da significativa soma de recursos financeiros, a escolha específica desse regime também se justifica pelo fato de esse segmento:

I – agrupar entidades patrocinadas por empresas públicas e de economia mista, aspecto esse que denotava maior atenção por parte dos agentes políticos;

II – ter assumido a condição de investidores institucionais, com capacidade de influenciar os mercados financeiro e de capitais, tornando-se, inclusive, possíveis alter-

nativas de financiamento da produção e de projetos de infra-estrutura;

III – reunir, a despeito da grandiosidade, várias fragilidades e inconsistências relativamente à garantia dos direitos dos participantes.

Com base nessas diretrizes, o processo de reestruturação da previdência privada passou a contar com alguns desafios, entre os quais a elaboração de uma nova matriz institucional que assegure pleno desenvolvimento do sistema e que tenha condições de melhor lidar com as demandas dos diversos atores (participantes, fundos de pensão, associações de classe, mercado financeiro e de capitais e o próprio Governo), que estabelecem várias abordagens estratégicas para a consecução dos seus objetivos.

Assim, com base em uma perspectiva neo-institucionalista, será também analisada, à luz da evolução histórica e das recentes mudanças, a estrutura administrativa responsável pelo arcabouço legal e regulamentar do mercado operado pelos fundos de pensão, de maneira a elucidar os fatores que influem no processo de formulação e implementação das políticas relativas à previdência privada fechada. Essa avaliação é de grande utilidade, especialmente quando se tem em vista o tema do controle da atividade normativa do poder público na regulação dos mercados.

Na seção 2, é apresentada uma síntese do sistema de previdência complementar, de forma a delinear sua importância no cenário contemporâneo brasileiro. A seção 3 traça aspectos teóricos da escola neo-institucionalista, a qual evidencia o relevante papel das instituições no processo de formação das políticas públicas, especialmente a abordagem dos custos de transação. Ademais, no mesmo capítulo, são evidenciados alguns aspectos que explicam a inserção da previdência complementar no seio da reforma constitucional que tratou da previdência geral. Na seção 4, são feitos comentários sobre a necessidade de ajuste no aparelhamento do Poder Público no âmbito da

reforma do marco regulatório à época vigente. Na seção 5, é dada ênfase na análise da argumentação adotada pelo governo para a aprovação das mudanças, bem como no discurso dos demais atores envolvidos. Nesse item, é utilizado o método da análise do discurso como forma de mapeamento de estratégias e da posição dos diversos interessados no mercado operado pelos fundos de pensão. A Seção 6 delinea os mecanismos atualmente vigentes para a regulamentação do segmento de fundos de pensão. A seção 7 é dedicada a uma avaliação institucional da atuação do Poder Executivo no seu papel de regulamentador, retomando-se a abordagem dos custos transacionais políticos. Na seção 8, em continuação à análise realizada no capítulo anterior, é avaliada a Medida Provisória nº 233, de 2004, que substancia a última iniciativa governamental sobre a atuação do Poder Público na fiscalização e na normatização do segmento de fundos de pensão. Nesse item, além da avaliação dos dispositivos da mencionada norma, são oferecidas algumas sugestões, mas no contexto de um novo projeto de lei de iniciativa do governo para criar uma agência reguladora para o setor.

## 2. O sistema

A previdência é um tema de fundamental importância para a paz social e para o crescimento da economia. Para qualquer trabalhador interessa saber se, no momento em que sua capacidade laboral estiver diminuindo, ele poderá contar com um fluxo de renda que o compensará da perda parcial ou total do rendimento ou se sua família estará efetivamente amparada em sua ausência (ROGIERI, 1998).

Pode-se afirmar que há três formas de obter a cobertura de caráter previdenciário: pelo estatal básico, pela formação de uma poupança individual e pelo privado (complementar).

A primeira, representada pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pela

maioria dos regimes próprios de servidores públicos, apresenta patrimônio acumulado nulo, uma vez que os benefícios previstos para determinado período são repartidos pelos contribuintes daquele mesmo período, o que gera, nas condições atuais, alto grau de incerteza em relação ao equilíbrio atuarial futuro.

A segunda forma possui um perfil de difícil mensuração, pois depende inteiramente da renda e da capacidade de o trabalhador conseguir organizá-la e administrá-la no longo prazo, na maioria das vezes com auxílio de produtos oferecidos pelo sistema financeiro. Nesse caso, não existem garantias firmes de que a acumulação de recursos será preservada para fins previdenciários.

Finalmente, a terceira forma é a que apresenta fundamentos relativamente mais sólidos, na medida em que existem possibilidades reais de formação de uma poupança de longo prazo que permite custear pagamentos de rendas de aposentadoria e financiar projetos econômicos com potencial de dinamizar e desenvolver a economia. Essa alternativa é conhecida atualmente como regime de previdência complementar.

Esse terceiro sistema destina-se a conceder aos seus associados benefícios adicionais às aposentadorias e pensões do RGPS e tem como principais agentes as entidades fechadas e abertas de previdência complementar, ambas de caráter privado, e as sociedades seguradoras.

Segundo dados de setembro de 2004, as entidades fechadas (fundos de pensão) reúnem aproximadamente 6,5 milhões de participantes, entre trabalhadores (vinculados a diversas empresas patrocinadoras) e seus dependentes, com estoque de recursos para investimentos de aproximadamente R\$ 232 bilhões. Também de acordo com dados do mesmo período, as entidades abertas e as sociedades seguradoras, que atuam na oferta de produtos com características semelhantes aos oferecidos pelo sistema financeiro, congregam até 3,7 milhões de participantes, somando cerca de R\$ 55,7 bilhões<sup>1</sup>.

Por essas estatísticas, pode-se notar a robustez econômica desses segmentos, cuja influência é expressiva em vários setores da economia, especialmente mercado de capitais e mercado financeiro.

É interessante notar que, enquanto os ativos vinculados à previdência privada do Brasil representam cerca de 16% do PIB, essa cifra já deve superar os 100% em países mais desenvolvidos. Nesses, a previdência complementar cumpre importante papel no sentido da captação de poupanças, da sua agregação e da sua aplicação, do seu direcionamento para investimentos de longo prazo, especialmente os de cunho produtivo.

### 3. Possibilidade de mudanças

#### 3.1. Mudança institucional: a perspectiva dos custos de transação políticos

As políticas públicas não são concebidas por um processo cujas decisões são unicamente de ordem técnica, na ilusão de que, achada a solução que possa maximizar ou desenvolver o bem-estar social, esta será integralmente implementada conforme foi concebida pelos especialistas, bem como atingirá os efeitos por eles desejados. Na verdade, a proposta inicial, por mais bem concebida que possa ser, é tão-somente o início do processo que, na sua essência, é político em todos os estágios.

O lado político não apenas se manifesta no processo legislativo *stricto sensu*, mas também na implementação, a qual igualmente inclui decisões administrativas estratégicas, tais como a escolha ou formação de uma agência governamental para “cuidar” de determinada tarefa em face da política escolhida, além da sua subsequente operacionalização (DIXIT, 1996).

A tradição normativa sobre os estudos da economia política costuma analisar as políticas levando em conta o paradigma da teoria econômica neoclássica da firma. Enquanto essa tem por foco a maximização do lucro, a abordagem normativa observa a

política pública como maximizadora do bem-estar. Essa abordagem tem apresentado muitas limitações, pois, no mundo real, as políticas, definitivamente, não assumem esse papel de maneira tão pura.

Nesse sentido, vários economistas, reconhecendo a inadequação da visão da firma acima exposta, principalmente quanto à aplicação tácita do postulado da racionalidade, propuseram a inclusão das instituições<sup>2</sup> como elementos fundamentais para a formulação e aplicação das políticas. Nesse sentido, analisam o papel dos denominados custos transacionais como uma conexão entre instituições e custos de produção. Custos de transação, sob a ótica econômica, podem ser evidenciados da seguinte forma:

“os custos de transação podem ser conceituados como aqueles correspondentes às atividades de celebração dos contratos necessários ao exercício da atividade econômica, incluindo também as despesas necessárias à execução das obrigações assim contratadas, mesmo quando isso deve ocorrer posteriormente à atividade produtiva” (BRUNA, 2003, p. 31).

A noção de custos de transação compreende o “preço” a ser pago na negociação dos interesses em conflito, bem como aquele relativo à organização e articulação dos interessados com vistas à consecução de seus objetivos comuns (BRUNA, 2003). Tal preço pode ser encarado tanto do ponto de vista econômico como político.

Mantendo-se o paralelismo com a teoria econômica, a análise política também se beneficia da abordagem dos custos de transação, abrindo a “caixa preta” do processo de formulação de políticas, examinando-se os vários trabalhos e mecanismos internos a ele subjacentes. Nesse sentido, tal processo é influenciado pelo Legislativo, pelo Executivo e suas “agências”, *lobbies* de grupos de interesse, meio de comunicação, entre outros (DIXIT, 1996).

Desse modo, o Estado, quando decide introduzir reformas em determinado marco re-

gulatorio, pode, com isso, deparar-se com as duas naturezas dos custos de transação.

Ao desejar reduzir os custos de transação econômicos de algum setor, o governo deseja estimular trocas econômicas, quer pela redução da incerteza antes dominante, quer pela diminuição da necessidade de negociação e organização. Com isso, incentivam-se os indivíduos a dedicar-se às trocas, e as organizações, à produção ou ao oferecimento de serviços, pois ambos contarão com a certeza de poderem apropriar-se do resultado de seu trabalho, além de reduzir ou mesmo de eliminar os esforços necessários à autotutela dos interesses individuais (BRUNA, 2003). Trata-se de modificar regras para realizar mudanças de ações, de atitudes.

Tomando-se por base que qualquer política de governo, em especial a de viés econômico, é um jogo dinâmico, inevitavelmente surgem custos de transação políticos, pois os atores fazem movimentos estratégicos em que manipulam ações e regras. Logo, a formulação da política também deve ser considerada como um processo contínuo, imperfeito, incompleto, de dinâmica poderosa, porém lenta. Em decorrência dessa natureza, a análise da política que envolve o exame dos custos transacionais procura entender a evolução das estruturas de governança existentes para lidar com eles (DIXIT, 1996).

Tais limitações do processo de formulação das políticas públicas, em face das instituições vigentes, podem ser removidas ou flexibilizadas ao longo do tempo, principalmente quando oportunidades de reformas ganham força no cenário.

Verifica-se, dessa forma, uma estreita relação desses conceitos com a disposição do governo para modernizar o aparato legal da previdência complementar, de maneira a oferecer regras mais flexíveis, adaptáveis às mudanças do mercado e, principalmente, críveis, de maneira a incentivar cada vez mais indivíduos a buscarem a complementação de suas aposentadorias, e o sistema a

desencadear externalidades positivas para toda economia.

Por outro lado, a mesma reforma se depara com custos transacionais de caráter político, resultado de diversos interesses do governo e dos grupos de interesse (fundos de pensão, participantes, investidores, patrocinadores, entre outros). Nesse caso, o “preço” relaciona-se com o poder de decisão sobre os parâmetros que serão determinados aos dispositivos legais, ou seja, à regulamentação. Do lado do governo, além da preocupação fiscal, existe o interesse de conduzir os fundos de pensão para a consecução de seus objetivos de política econômica, tendo em vista serem grandes investidores. De sua parte, os agentes privados, tendo em vista sua não-autonomia em relação às suas escolhas no mercado de bens e serviços<sup>3</sup>, são induzidos a se confrontar com a necessidade de desenvolver estratégias de atuação junto ao processo político, complementando suas estratégias convencionais de mercado (MONTEIRO, 2004).

A abordagem de custos de transação pode contribuir para a compreensão do modo pelo qual grupos de interesse, ainda que pequenos, podem controlar poderes desproporcionais a sua representatividade e com isso amoldar as instituições a seus próprios interesses. Parte-se do pressuposto de que pequenos grupos de pressão têm maior capacidade de organização e, portanto, possuem maiores condições de sucesso em suas ações do que grande grupos que lutem por medidas que beneficiem um número maior de pessoas. Sérgio Bruna (2003, p. 35), baseando-se em Olson, afirma que

“as dificuldades de coordenação fazem com que estes últimos, apesar de reunirem um número maior de indivíduos, não possuam força e agilidade necessárias para neutralizar as ações de grupos menores, que acabam vencendo a maior parte das disputas. Por isso seria equivocado acreditar no surgimento de um equilíbrio natural resultante do embate dos grupos de

interesse, revelando-se o processo decisório como um jogo irregular e aleatório, incapaz de ser controlado pela mera atuação desses grupos”.

As causas identificadas dessa supremacia repousam não só na distribuição desigual dos custos e benefícios das mudanças empreendidas, como também na assimetria existente entre esses grupos na distribuição de informações sobre essas mudanças (BRUNA, 2003).

### *3.2. Primeiros passos: motivações da mudança constitucional*

A expansão do segmento de previdência privada ocorreu de forma mais acelerada a partir dos anos 90, fato esse impulsionado pela conquista da estabilidade de preços obtida com a implementação do Plano Real.

Contudo, o pagamento de benefícios de planos vinculados a fundos de pensão cujo patrocinador é indiretamente o Governo Federal vinha comprometendo boa parte dos recursos acumulados. Tal aspecto ganha relevância quando se observa que mais de 60% dos recursos são de fundos patrocinados por empresas públicas, o que remete à preocupação em relação ao nível de comprometimento do Tesouro e possível implicação sobre o déficit público. Não obstante, incentivar o crescimento desse sistema significa uma boa probabilidade de angariar novas fontes de financiamento para empresas e projetos vitais para o crescimento do País.

Mirando a diminuição do risco para os gastos públicos e o incentivo para a acumulação de poupança previdenciária, o Governo Federal decidiu incluir, no âmbito das reformas por ele propostas, alterações visando à modernização do regime de previdência privada. A experiência internacional revela que, sem uma previdência complementar privada de ampla cobertura e financeiramente saudável, nenhuma reforma ampla da previdência consegue alcançar seus objetivos. Basta observar que países como Es-

tados Unidos, Inglaterra e Austrália, que possuem regimes previdenciários mais maduros, têm um sistema muito desenvolvido de previdência complementar.

Dessa forma, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, procurou-se redimensionar a previdência complementar, ampliando o espaço político e técnico para um trabalho de reestruturação desse regime previdenciário.

Para a consecução dos objetivos almejados, optou-se por uma redação constitucional que desvinculasse o regime privado do RGPS, de maneira a torná-lo flexível e suficiente para seu pleno desenvolvimento. Para tanto, o art. 202 estabeleceu três características básicas para a previdência privada: (i) caráter complementar, sem substituir o regime oficial; (ii) organização autônoma; (iii) ser facultativa, contrapondo-se com a obrigatoriedade do regime oficial. Além disso, o mencionado artigo determinou que lei complementar dispusesse sobre a organização do sistema.

Com base nessas diretrizes, o processo de reestruturação da previdência privada passou a contar com os seguintes desafios:

I – substituição do diploma legal vigente que dispunha sobre previdência complementar privada no Brasil, a Lei nº 6.435, de 1977, a qual estabelecia, de forma ainda ineficaz, dispositivos que garantissem a defesa de vários direitos dos participantes dos planos de benefícios;

II – garantia de acesso a trabalhadores, sem vínculos empregatícios com empresas, tais como profissionais liberais, pequenos empresários, a planos de benefício previdenciários complementares, democratizando o segmento e contribuindo para a elevação da poupança previdenciária do País;

III – perspectiva de que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios viessem a constituir fundos de pensão para seus respectivos servidores, contribuindo para equacionar o problema das despesas previdenciárias dos entes estatais;

IV – estruturação de governança adequada para a administração pública, com o objetivo de aprimorar e fortalecer a área de regulação e de fiscalização dos fundos de pensão.

Todos esses desafios, na moderna visão da economia política, podem ser analisados sob a perspectiva dos chamados “custos de transação”.

#### *4. Modernização do marco legal: aspectos relevantes*

Até 1977, poucas eram as opções existentes em matéria de previdência privada. Se não houvesse iniciativa por parte dos empregadores, aos trabalhadores não restava outra opção a não ser a contribuição para o regime de contas individuais dos Montepios<sup>4</sup>, cuja atuação foi limitada, terminando, muitos deles, por perder a credibilidade. A experiência brasileira com os planos previdenciários dessas instituições, muito disseminados nos anos 60, representa significativo exemplo de empreendimento privado mal sucedido na área da previdência. A ausência de um sistema financeiro mais organizado e a inexistência de uma fiscalização estatal mais adequada fizeram com que a poupança de milhares de trabalhadores, vítimas de propaganda enganosa, perdesse seu valor real, uma vez que os contratos não continham cláusulas ante processos inflacionários (GUSHIKEN, 2002).

Mesmo os empregados de empresas passavam por situações de incerteza, uma vez que esses dependiam de esquemas especialmente montados. Na verdade, tais esquemas se constituíam apenas de fundos contábeis e provisões que os empresários faziam com o objetivo de ajudar na aposentadoria e na pensão dos funcionários. Os valores figuravam no passivo das empresas, caracterizando iniciativa exclusiva dos patrões e, portanto, sem contar com amparo ou garantia de qualquer tipo de regulamentação no campo previdenciário (SILVA, 2000).

A trajetória da previdência privada tomou novos rumos no Brasil em julho de 1977, com a edição da Lei nº 6.435, que veio

disciplinar o funcionamento dos fundos de pensão no país. Essa lei lançou a arquitetura fundamental para o surgimento de um sistema que fosse alternativa de complementação de previdência, da qual estava ausente a grande maioria da população de nosso País.

É necessário evidenciar que, devido ao fato de a época em questão ter sido caracterizada pelo investimento estatal em infraestrutura, levando, em muitos casos, à criação de empresas públicas ou de economia mista, tornou-se prática comum criar fundos de complementação para os benefícios previdenciários como parte da política de recursos humanos dessas instituições. Nesse sentido, o embrião da Lei nº 6.435, de 1977, tomou por base experiências como a caixa de previdência dos funcionários do Banco do Brasil (PREVI) e o Sistema Supletivo de Seguridade Social (SSSS), implantado em 1970 pelo general Ernesto Geisel com a criação da Petros (BELTRÃO, 2004).

Retrato bastante interessante da Lei nº 6.435, de 1977, foi feito pelo ex-Secretário de Previdência Complementar, Paulo Kliass (2000, p. 112):

“Naquele momento, o foco da legislação era as entidades patrocinadas pelas empresas públicas federais, basicamente. Eram entidades que, à época, possuíam um grau de autonomia bastante grande, e um grau de autonomia mais elevado que as próprias empresas patrocinadoras, que também já tinham um grau de autonomia elevado. Aquele era o momento do início de um esforço concentrado de metas fiscais a serem estabelecidas e cumpridas pelo Governo, de um lado, e, por outro lado, o início de um mecanismo de dívida pública, o início do funcionamento de critérios fiscais para rolagem do endividamento do Estado brasileiro, que até então eram ausentes no País”.

Na verdade o Governo objetivava disciplinar o setor e manter seu crescimento sob



sua tutela para administrar a enorme poupança que seria gerada pelos fundos de pensão, procurando, ademais, moralizar um segmento que havia experimentado algumas atividades mal sucedidas. Nessa esteira, os fundos de pensão foram caracterizados como investidores institucionais e, principalmente, utilizados como instrumento de política econômico-financeira, na medida em que as aplicações de suas reservas passaram a ser direcionadas por normas oficiais.

Por essa razão, a concepção da Lei nº 6.435, de 1977, refletiu um sistema com forte viés estatal, muito embora tivesse sido ajustada de forma que se criassem condições para que o setor privado da economia, por meio de empresas que instituísem planos de benefícios para seus funcionários, também pudesse dela se valer, passando este setor, anos depois, a liderar em número o segmento<sup>5</sup>.

Nos anos de implantação e consolidação do sistema de previdência complementar, sob os auspícios da citada lei, várias lições puderam ser apreendidas entre os acertos e desacertos inerentes a todo processo de consolidação. A lei refletiu as preocupações e os anseios manifestados à época, período em que não havia, obviamente, condições de se vislumbrar o Brasil de 20 ou 30 anos à frente, assim como não seria possível supor as profundas transformações tecnológicas e a geopolítica com que as nações iriam se defrontar. A necessidade de ajustes por meio de um novo diploma legal tornou-se cada vez mais iminente, na medida em que a curva de crescimento de recursos indicava crescimento significativo, passando de 1% do PIB, em 1978, para 17%, atualmente.

Dadas as rápidas mudanças socioeconômicas, a legislação passou a ser muito restritiva e, em alguns aspectos, anacrônica, pois sua evolução não vinha acontecendo com a mesma velocidade verificada no cenário econômico e nas relações de trabalho.

Diante de uma população economicamente ativa de quase 70 milhões de pessoas, existem apenas 3 milhões de participan-

tes de fundos de pensão. Assim, era necessária a devida atualização das regras, flexibilizando-as para dar condições idênticas para que o empresariado e as diversas categorias sociais e econômicas deste País pudessem criar seus próprios fundos de pensão. A tendência predominante é a universalização de acesso à previdência complementar.

Para entender a atuação do Estado sobre o sistema de previdência complementar, é importante evidenciar que a Lei nº 6.435, de 1977, conferiu ao Poder Executivo plenos poderes para a criação das instâncias de atuação do poder público no que tange ao mercado de fundos de pensão. Deve-se frisar que as circunstâncias à época não permitiam o pleno exercício da crítica e do poder de veto do Poder Legislativo, principalmente no que concerne aos dispositivos de delegação mais consistentes e apropriados ao equilíbrio e à harmonia entre os poderes da União.

Nesse sentido, o Presidente editou o Decreto nº 81.240, de 20 de janeiro de 1978, que regulamentou a citada lei, criando duas instâncias de atuação do governo: um órgão normativo, representado pelo Conselho da Previdência Complementar (CPC), e um órgão executivo, a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), ambos integrantes da estrutura do então Ministério da Previdência e Assistência Social.

Essa organização foi idealizada em uma época em que o processo decisório se fundamentava nos conselhos e colegiados, geralmente formados pelos titulares dos ministérios e pelas “tecnoburocracias” vinculadas aos temas objeto das deliberações<sup>6</sup>. A formação original do CPC, também estabelecida pelo Decreto nº 81.240, de 1978, foi a seguinte:

“Art. 16. O CPC compor-se-á dos seguintes membros:

I – Ministro da Previdência e Assistência Social, na função de presidente;

II – Secretário de Previdência Complementar;

III – representante do Ministério do Trabalho;

IV – representante do Ministério da Fazenda;

V – representante do Ministério da Indústria e do Comércio;

VI – dois representantes do Órgão de atuária e estatística do MPAS;

(...)

VIII – dois representantes de entidades fechadas de previdência privada e respectivos suplentes, nomeados pelo Presidente da República, com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos”.

Os representantes dos ministérios indicados nos incisos III, IV, V e VI eram designados pelo respectivo Ministro de Estado. Percebe-se, ainda, que foi uma estrutura extremamente insulada, sem acesso aos demais atores envolvidos no mercado de previdência complementar, tais como os patrocinadores, os participantes e os fundos de pensão.

Interessante observar que a primeira alteração na composição do CPC ocorreu após quatorze anos, reflexo da inexpressividade da atuação dos governos no período compreendido entre o final do período militar e durante a Nova República. O primeiro movimento de mudança representou a instalação dos mecanismos de participação corporativa no processo decisório, não apenas com a inclusão de representantes dos segmentos externos ao governo, mas com participação majoritária no órgão colegiado, renomeado Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC).

A importância desse vínculo no CGPC residiu no fato de que, por meio desse órgão colegiado, podia-se influenciar distintos segmentos e estágios do processo decisório de políticas e disposições normativas. Para os dirigentes e burocratas do governo, o vínculo serviu para obter informações, legitimação, aquiescência ou mesmo um certo grau de subordinação. Observa-se, assim, o surgimento de uma espécie de dualismo de interesses na arena de debates do CGPC, em

que, formalmente, todos contribuíam para a higidez do mercado de fundos de pensão, mas, na realidade, competia-se pela obtenção de vantagens<sup>7</sup>.

Por sua parte, a SPC somente veio a se tornar um órgão mais atuante a partir de 1994, principalmente com o impulso oferecido ao Sistema pela maior estabilidade de preços e devido ao processo de investigação (e, de certa forma, de avaliação) realizado pela CPI dos Fundos de Pensão, realizada ao longo do ano de 2003. Iniciou-se um movimento de organização administrativa daquela Secretaria, destacando-se ações de supervisão, autorizações e formação de uma base de informações públicas. Ainda assim, a estrutura da SPC sempre foi muito débil em face das responsabilidades assumidas. O não-aparelhamento desse órgão pode ser considerado como um forte indício de temor de custos de transação advindos da perda de poder político de alguns segmentos do governo, bem como de necessidade de melhoria na governança dos fundos de pensão, na iminência de um melhor aparelhamento da supervisão do Estado.

Pode-se constatar essa realidade ao observar o órgão executivo das entidades abertas de previdência, a Susep. Tomando por base o panorama entre os anos de 1999 e 2001, época da discussão do projeto de lei, esse órgão supervisionou instituições que reuniam cerca de R\$ 18 bilhões de ativos, contando com aproximadamente 200 funcionários. A SPC, que supervisionou um segmento de entidades que reunia ativos de aproximadamente R\$ 144 bilhões, possuía cerca de 80 funcionários, todos cedidos por outros órgãos do governo, ou seja, sem quadro próprio.

Assim, dois problemas se evidenciam desse contexto:

a) a defesa do processo democrático no processo decisório que regula o mercado operado pelos fundos de pensão, o que remete a questões como delegação de poderes, os limites sobre a questão da legitimidade e a transparência;

b) a necessidade de o governo buscar maior qualidade em sua organização, de forma a melhor dispor sobre as questões normativas e exercer a fiscalização com autonomia.

Portanto, dada a imensa variedade de interesses despertados, bem como o grande volume de recursos envolvidos, uma reformulação dos dispositivos da Lei nº 6.435, de 1977, no que tange aos aspectos da regulamentação do setor de fundos de pensão, tornou-se cada vez mais imperiosa.

A cada momento histórico e político, surgem novas formas de gestão pública que se adaptam à moldura jurídica e, ao mesmo tempo, provocam sobre esses movimentos de mudança. Nesse sentido, em um processo contínuo de aperfeiçoamento das instituições democráticas, a idéia renovadora da implantação de uma agência autônoma que pudesse reunir atribuições reguladoras e fiscalizadoras surgiu como inspiração para uma possível mudança institucional para o setor de previdência privada, na medida em que, em vários outros casos, significou ganhos de credibilidade e independência.

### *5. Construção argumentativa do Governo e demais grupos de interesse*

Antes de iniciar o estudo dos argumentos que fundamentaram o projeto de lei, propõe-se uma breve discussão acerca do uso de técnicas discursivas que permitem provocar ou aumentar a adesão a teses que são apresentadas para qualquer assentimento (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 1996).

Parte-se do pressuposto de que não há possibilidade de adotar solução puramente racional para todos os problemas, em particular aqueles que envolvam um juízo de valor, o que conduz, naturalmente, à busca de uma racionalidade ética, de uma lógica específica para os valores.

Considera-se que a lógica da argumentação é decididamente uma lógica dos valores, uma lógica do razoável, do preferível. Mas a maior parte dos usos da linguagem

não reúne a unanimidade exigida, por exemplo, uma lógica do tipo matemático, particularmente nos campos de atuação em que ocorre controvérsia de opiniões (a política, por exemplo), nos quais se recorre a técnicas argumentativas.

Interpretando Perelman, Meyers (1993) propõe a seguinte idéia:

“O racional e o razoável constituem o domínio da razão da maneira como se deseja conceber atualmente. Por que fazer referência ao razoável quando se trata de Racionalismo argumentativo não-demonstrativo? Pura e simplesmente porque a conclusão, nada tendo de constringente ou de necessário na lógica argumentativa, só se impõe como tal diante de valores, de lugares comuns para os protagonistas, os quais são levados a adotá-la com base nestes pressupostos. A conclusão de uma argumentação não-formal resulta de uma escolha que sempre pode ser discutida e contestada, que pode impor-se definitivamente porque, no âmbito da sociedade e dada a herança compartilhada entre o enunciador e o auditório, é razoável uma conclusão em vez de outra. Seria racional se pudéssemos concluir “somente” isto em vez daquilo. Mas todos sabemos, pelas discussões às quais nos entregamos todos os dias no nosso trabalho ou alhures, que as conclusões que queremos ver adotadas nada têm de inevitável, e que elas podem gerar convicção baseando-se, unicamente, em seu caráter razoável”.

Nesse sentido, a retórica é utilizada como instrumento para se chegar a um acordo sobre valores e sua aplicação sem abandonar o campo da razão, mas ao mesmo tempo transcendendo as categorias da lógica formal (PERELMAN, 2004).

De acordo com essa perspectiva, a noção de “acordo” retomada pela retórica torna-se necessária nos casos em que, segundo Perelman (2004, p. 137),

“faltam ou são insuficientes os meios de prova e, sobretudo, quando o objeto do debate não é a verdade de uma proposição, mas sim o valor de uma decisão, de uma opção ou de uma ação, consideradas como justas, equitativas, razoáveis, honrosas ou conforme o direito”.

O conceito de acordo ainda pode ser desdobrado na noção de acordo prévio. Acordos prévios são determinadas proposições incontroversas que já se encontram aceitas pelo auditório antes do início do discurso. Sobre essas proposições o “orador” poderá basear seu discurso, procurando transferir a adesão do auditório<sup>8</sup> em relação aos acordos prévios para a tese que apresenta.

Usando a retórica para um auditório genérico, ou seja, sem a concentração de especialistas, a retórica exerce a persuasão por meio de um discurso de linguagem comum, ou de uma linguagem comum adaptada conforme as circunstâncias, e não de uma linguagem técnica ou especializada.

Assim, é interessante notar que o Congresso Nacional, pelo fato de reunir pessoas de diversas origens, não necessariamente constitui um setor específico, mas, na acepção original, atua como um conjunto representativo da população. Entretanto é necessário destacar que, para o sucesso da argumentação, quanto melhor se conhece o auditório, maior é o número de acordos prévios que se tem à disposição, e, portanto, melhor fundamentada ela será.

Conclui-se, portanto, que a retórica não se limita a transmitir noções neutras e puras, mas tem sempre em vista um determinado comportamento concreto resultante da persuasão por ela exercida, já que se propõe a modificar não só as convicções, mas também as atitudes.

### 5.1. Análise do discurso no processo legislativo

O processo político envolve a habilidade de obter adesões, dentro de um ativo processo de interação em torno de princípios e opiniões, para a consecução de políticas e

programas públicos (SCHMIDT, 2002). A argumentação e a utilização da retórica para o convencimento dos diversos auditórios são processadas por meio do discurso, expressão essa que não se restringe ao pronunciamento de parlamentares, mas inclui todos os instrumentos que, diretamente ou indiretamente, transmitem idéias.

Portanto, são também veículos de discurso as plataformas partidárias, pronunciamentos e comunicações do governo, manifestações da oposição, debates públicos (aí incluídas as audiências públicas organizadas pelo Congresso Nacional), comentários da mídia, entre outros.

O discurso pode, às vezes, exercer o papel determinante sobre uma mudança de política, servindo de instrumento para superar obstáculos institucionais e favorecer o caminho para novas perspectivas também de cunho institucional, as quais, comumente, são consolidadas por meio de reformas legislativas.

Como veículo de conjunção de idéias, o discurso exerce a função de tornar evidente que a reforma proposta não é apenas necessária, oferecendo razoabilidade para a nova iniciativa de política. Porém, freqüentemente o discurso pode ser apenas mera reprodução de uma mudança de política, reflexo dos interesses dos atores políticos relevantes e uma expressão de *path dependence*<sup>9</sup>. Nesse caso, deixa de ser retórico.

Seu efeito pode ser mais ou menos significativo, dependendo das instituições e dos contextos envolvidos em cada reforma. Assim, a força do discurso pode ser verificada pelo modo como ele é construído e focado.

Nessa perspectiva, entende-se importante uma análise dos textos e das opiniões registradas relativamente ao projeto de lei tratado neste estudo, observando-se a organização interna dos enunciados e as características textuais. Por uma perspectiva crítica, a análise considerará esses documentos como produtos acabados, resultados de uma série de decisões tomadas pelo autor cons-

ciente e inconscientemente. De acordo com Fernandez & Pessalli (2003, p. 209):

“(...) a retórica fornece instrumentos úteis de interpretação. Ler de uma perspectiva retórica significa um esforço em sublinhar como o autor tenta alcançar suas metas de persuasão dados os limites que deve enfrentar e dado seu contexto social e intelectual”.

Portanto, na interpretação do discurso, será observada a retórica utilizada, partindo-se do pressuposto de que o texto produzido é um produto estratégico das decisões governamentais.

Não se pode deixar de ressaltar que o discurso produzido pela manifestação de convidados em audiências públicas também possui características semelhantes à construção discursiva do governo, porém sem a riqueza de artifícios textuais que podem assumir múltiplas características para atender múltiplos auditórios. A manifestação no campo das idéias realizada nas audiências públicas é um mecanismo de influência de grupos de interesse e, portanto, mais nítida e focada para a consecução do objetivo específico de persuadir parlamentares de uma determinada comissão temática.

Por meio dessa verificação, será possível perscrutar o pensamento do governo e dos demais atores envolvidos, bem como os mecanismos argumentativos para conseguir a adesão dos parlamentares. É importante salientar que os raciocínios não apenas se cingem ao Congresso Nacional, mas normalmente procuram disseminar-se pelos diversos mecanismos de comunicação, principalmente a imprensa, de maneira a tornar seu discurso não apenas racional, mas também persuasivo.

Por fim, cumpre destacar que a avaliação discursiva pode revelar uma excelente técnica para entendermos os custos de transação embutidos em qualquer tentativa de reforma.

### 5.2. Exposição de motivos

Para verificar a retórica utilizada pelo governo para atrair adesões dos parlamen-

tares, serão avaliadas as idéias contidas na Exposição de Motivos (EM) nº 28, de 15 de março de 1999, anexa ao projeto registrado como PLC 10/1999. As exposições de motivos, como veículos de discurso, ao contrário do senso comum, não constituem meras formalidades para o encaminhamento de proposições, mas, sim, ricos instrumentos de pesquisa para investigar minuciosamente os elementos de retórica empregados pelo governo.

Na exposição de motivos, ficam claros vários aspectos que fazem referência específica à motivação do projeto, aos objetivos da lei e às conseqüências desejáveis das proposições.

“3. *Como extensão lógica da Reforma da Previdência, que busca ajustar-se a princípios de maior justiça, transferindo aos grupos mais privilegiados da sociedade maior responsabilidade em prover seus próprios meios nos casos de sobrevivência, invalidez e morte, decorre a necessidade de uma revisão do quadro regulatório do regime de previdência complementar vigente em nosso País, a fim de conferir-lhe maior credibilidade, profissionalismo, transparência e, principalmente, estabilidade de regras*” (grifamos).

O primeiro trecho destacado revela a gênese da iniciativa do governo, buscando estabelecer uma nítida desvinculação entre a reforma da previdência privada e as reformas do Regime Geral de Previdência Social e da aposentadoria do serviço público. O argumento utilizado é a idéia de ajuste aos “princípios de maior justiça” com base na maior independência e condição financeira do segmento social mais privilegiado. A mensagem é a de que o Estado não tem obrigação de garantir a renda de aposentadoria das faixas de maior renda da população, cabendo tão-somente a elas essa responsabilidade.

Além disso, definem-se como princípios desejáveis ao quadro normativo a credibilidade, o profissionalismo, a transparência e,

principalmente, a estabilidade de regras. São elementos que devem ser observados para reduzir os custos de transação que envolvem todas as atividades dos fundos de pensão, pois oferecem a mínima segurança para que os agentes privados (participantes e empresas) possam inserir-se no mercado de fundos de pensão, dado o aspecto intertemporal de suas decisões.

“4. Além da necessária estabilidade nas regras, uma vez que a previdência complementar trabalha com compromissos intergeracionais, a presente proposta de lei complementar busca *dotar o regime de flexibilidade*, evitando o atual “engessamento” de regras num diploma legal desta envergadura, de forma que possamos *estabelecer as condições para uma expansão sustentada da poupança coletiva*. Desse modo, estarão estabelecidas as *condições para a modernização do regime de previdência complementar*, com seus reflexos positivos em relação ao *aumento da poupança agregada*, bem como pelo *estímulo aos investimentos que demandam financiamentos de médio e longo prazos* e sua relevante contribuição para a melhoria do *nível de emprego*” (grifamos).

No item 4, começam a ficar evidentes aspectos vinculados ao propósito do projeto e às conseqüências desejáveis para sua aprovação. Como objetivo, ressalta-se a flexibilidade do regime de previdência complementar, de maneira a expandir a “poupança coletiva” com sustentabilidade. Como conseqüências desejáveis, o governo cita, baseado na modernização do regime de previdência complementar, a expansão da poupança agregada e o estímulo a investimentos de longa maturação, inferindo-se como aqueles que, entre outros aspectos, podem favorecer a melhoria do nível de emprego.

Pode-se observar que os argumentos do governo começam a ser alinhados a um “discurso econômico”<sup>10</sup>. Com a flexibilidade e a modernização, busca-se o aumento da poupança coletiva, a qual, no final de todo um

processo, repercutirá na elevação dos investimentos produtivos e no aumento do emprego, por meio da poupança agregada.

A construção dessa idéia favorece a adesão dos parlamentares, na medida em que os temas do emprego e do investimento produtivo, adjacentes às temáticas do crescimento econômico e do desenvolvimento social, têm um apelo político acentuado, pois leva em conta o impacto distributivo de políticas públicas, bem como a visibilidade do benefício líquido dessas políticas nos respectivos redutos eleitorais (MONTEIRO, 2004).

Vale também ressaltar que o tema do crescimento econômico vem ganhando cada vez mais relevo no debate econômico brasileiro, tendo em vista que a estabilidade, patrocinada por forte contingenciamento fiscal e por mecanismos como taxas de câmbio (em um primeiro momento) e taxas de juros (a partir da introdução do modelo de metas de inflação administrado pelo Banco Central), tem provocado tímidos percentuais de crescimento do PIB. Assim, desde a implementação dessas políticas, buscam-se alternativas que privilegiem a elevação do produto, o que remete facilmente à ligação entre fundos de pensão e seus recursos financeiros.

Na medida em que essa idéia é dominante, qualquer política pública que tenha por meta colaborar com os mecanismos de mercado, seja previdenciário ou financeiro, afasta-se da condição de política pública geradora de interferência nociva em processos benéficos de equilíbrio. Assim, o assunto previdência privada obtém “licença” para fazer parte das discussões de ordem econômica, tendendo, obviamente, a se sobressair em relação aos demais.

Isso também pode ser explicado pelo significativo número de atores envolvidos indiretamente no assunto previdenciário, entre os quais as instituições financeiras e as companhias (S.A.). As primeiras, como ofertantes de serviços e as outras, como veículos de investimento/retorno. Esses dois grupos, que para fins de simplificação chamaremos mercado financeiro, constituem um

auditório especializado e com poder de influência significativo sobre as demais platóias. Daí a preocupação pela conciliação com o discurso econômico, de forma a chamar a atenção de mais de um auditório.

“5. Para a concretização da referida expansão, é necessário prover o Estado dos meios suficientes para assegurar a eficácia do regime. Nesse contexto, ‘eficácia’ é tratada como um conceito amplo que serve de teto a seis pilares: (i) flexibilidade de criação e organização de planos e de entidades de previdência complementar, visando à expansão do regime de previdência complementar; (ii) credibilidade do regime de previdência complementar; (iii) incremento da profissionalização dos gestores das entidades de previdência complementar; (iv) transparência junto aos participantes; (v) prudência na gestão de ativos; e (vi) *fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado*” (grifamos).

Nesse quinto trecho, a expansão da poupança coletiva fica estritamente vinculada à eficácia do regime. Por sua vez, a eficácia deve ser garantida pelo Estado, que terá por instrumentos necessários seis pilares. É interessante notar que os itens *i, iii, iv e v* não são, na verdade, instrumentos do Estado, mas conseqüências desejáveis da sua intervenção, por meio de sua ação regulamentadora e/ou fiscalizadora, ou seja, do item *vi*.

O item *ii*, a credibilidade do regime, ao que parece, mereceria estar ao lado da eficácia para garantir a expansão do próprio regime. Não obstante, pode ser elemento de reforço para o que parece ser a principal idéia do parágrafo, o item *vi*, a necessidade de fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado. Se essa atuação for efetiva, ao mesmo tempo em que construirá sua credibilidade institucional, colaborará também para a credibilidade do sistema como um todo. O equívoco de construção do argumento deste parágrafo parece ser corrigido no seguinte. Vejamos:

“6. A maior credibilidade do regime de previdência complementar *institucionalizará e consolidará uma modalidade de poupança interna pouco explorada em nosso País* – a de perfil de longo prazo –, o que facilitará a *redução do grau extremo de dependência de capitais externos e voláteis* a que nações que ainda não atingiram o nível pleno de desenvolvimento estão sujeitas. Para essa *consolidação da poupança de longo prazo*, a credibilidade é irmã da *transparência da gestão e do pleno acesso de informações aos participantes* de entidades de previdência complementar. Por essa razão, *esses são outros dois objetivos colimados com o presente projeto*” (grifamos).

Esse sexto parágrafo é extremamente revelador, pois reforça idéias inicialmente tratadas nos parágrafos anteriores.

Como dissemos, a credibilidade foi colocada no seu devido lugar, pois colaborará para a expansão da poupança coletiva. Observa-se, contudo, que a ênfase deixa de ser essa poupança coletiva, passando a ser a “poupança interna de longo prazo”. Devemos observar que, tratando-se de expansão do sistema, poupança coletiva oferece condições para poupança agregada, que, por sua vez, pode assumir contornos de poupança de longo prazo. Nesse caso, somente com credibilidade se consegue criar ambiente para esse tipo de poupança.

Novamente, nota-se a farta utilização do discurso econômico, argumentando-se que a formação de poupança de longo prazo reduz a necessidade de capitais externos e voláteis para fecharmos as contas do balanço de pagamentos brasileiro.

Além do mais, dois outros objetivos do projeto de lei são: transparência da gestão e pleno acesso de informações aos participantes. Nesse sentido, começamos a verificar que o discurso do governo é entrecortado por múltiplos objetivos e conseqüências desejáveis, de forma que salta aos olhos do auditório o aspecto da relevância da matéria. Mais adiante comentaremos.

“7. As entidades de previdência privada, especialmente as fechadas, poderão tornar-se, *sob eficaz regulação e atenta fiscalização, atores estratégicos no financiamento doméstico de investimentos de longo prazo* e de grande porte, destacadamente *nas áreas de infra-estrutura e no setor moderno de serviços*. Espera-se, dessa forma, relevantes impactos multiplicadores sobre a retomada do *crescimento econômico e sobre o nível de emprego em várias regiões do País*, consolidando seu processo de desenvolvimento humano e de integração físico-econômica” (grifamos).

Outro aspecto interessante no discurso é a circularidade dos argumentos, utilizando-se de outros termos ou denominações para tratar dos mesmos temas, tal como podemos observar no último item sétimo. Observamos a importância de três idéias já mencionadas:

I – ação do Estado: *sob eficaz regulação e atenta fiscalização*;

II – formação de poupança de longo prazo: *atores estratégicos no financiamento doméstico de investimentos de longo prazo (...) nas áreas de infra-estrutura e no setor moderno de serviços*;

III – como consequência do item anterior, impacto positivo sobre o crescimento econômico e o nível de emprego.

“8. Outro aspecto a ser considerado é a *expansão prevista dos ativos financeiros* das entidades de previdência que contribuirá para o *desenvolvimento e aperfeiçoamento do mercado brasileiro de capitais*, diversificando o espectro de produtos financeiros existentes e aprofundando a profissionalização dos recursos humanos das instituições financeiras aqui sediadas. Cabe mencionar que instituições e mercados financeiros amplamente desenvolvidos constituem-se em *condição indispensável para atrair e reter poupança externa em bases duradouras*” (grifamos).

O parágrafo oitavo é dedicado à defesa da tese de que os recursos dos fundos de pensão propiciam elevação dos ativos fi-

nanceiros, o que representaria fator dinamizador dos mercados financeiro e de capitais. Outro aspecto interessante desse parágrafo é a menção de que sistema financeiro forte atrai capitais externos com bases duradouras, fazendo um contraponto à defesa contra a dependência dos “capitais externos voláteis”. Essa idéia salienta o conceito de poupança agregada, que representa a soma das poupanças interna e externa, as quais repercutem sobre os investimentos.

“10. Convém que façamos uma breve contextualização da situação da previdência complementar em nosso País e no exterior. Apenas em relação às entidades fechadas, existem 353 fundos de pensão, com ativos da ordem de 10% do Produto Interno Bruto e um total de 6.408.373 beneficiários, entre participantes e dependentes. Em países onde a previdência complementar já está desenvolvida e consolidada, esse percentual em relação ao PIB é expressivamente superior. Para se ter idéia, os ativos das entidades de previdência complementar alcançam o valor de 120% do PIB na Holanda, 100% na Suíça, 78% nos Estados Unidos e 40% no Japão. Se considerarmos, também, o potencial das entidades abertas, comparando com a experiência internacional, podemos concluir com segurança que *a capacidade de crescimento da previdência complementar no Brasil é significativa, bem como suas externalidades positivas nas áreas social e econômica*” (grifamos).

Do ponto de vista da retórica, os argumentos que fazem uso de experiências internacionais trazem ao discurso uma boa dose de legitimidade, especialmente quando as boas práticas são oriundas de países desenvolvidos. Assim, o “transporte de perspectiva”, sem ressaltar aspectos institucionais também relevantes para a construção das experiências de cada um dos países citados, acaba tendo igualmente um efeito poderoso sobre o auditório.



“11. Cabe observar, em relação à população beneficiada pelo regime de previdência complementar, que ainda existem outros 48 milhões de brasileiros integrantes da População Economicamente Ativa – PEA, que não estão vinculados a nenhum sistema fechado de poupança previdenciária e se constituem, portanto, numa população alvo para a previdência complementar. Segundo dados da última Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, pelo menos 3 milhões de pessoas integrantes da PEA têm altas faixas salariais e bons níveis de qualificação profissional, constituindo-se em participantes potenciais da previdência complementar” (grifamos).

Os argumentos do tipo quantitativo são extremamente úteis para demonstrar logicamente a sua robustez, assim como para impressionar o auditório, principalmente no que concerne à coerência com a idéia do item 10. Entretanto, uma leitura mais atenta pode acusar debilidade da informação utilizada.

Infere-se que 48 milhões de pessoas não vinculadas a fundos de previdência privada são alvo do sistema após a modernização. Com o intento de tornar esse argumento não falacioso (pois nem todas essas pessoas possuem renda suficiente para contratar um plano de benefício), usa-se a informação de que 3 milhões de trabalhadores com faixa salarial elevada seriam participantes potenciais da previdência complementar. Entretanto, o erro da informação reside no fato de que esses 3 milhões de pessoas já possam integrar um plano de benefícios de algum fundo de pensão ou mesmo ter integrado plano privado de uma seguradora ou entidade de previdência aberta. O detalhe fundamental da informação é, pois, que ela se refere à totalidade da PEA, e não à parcela dos 48 milhões inicialmente citados.

Na defesa da idéia do instituidor, o governo sempre se preocupou em informar de ma-

neira contundente sobre as vantagens dessa proposta, sendo, em muitas oportunidades, excessivamente otimista em suas projeções<sup>11</sup>.

“16. *Inspirada em experiências bem sucedidas em países da União Européia e nos Estados Unidos*, outra inovação deste projeto é a criação da figura do instituidor, como forma de constituição de entidades fechadas de previdência complementar. Trata-se de possibilitar a pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, a opção de instituir para seus associados ou membros uma entidade fechada de previdência complementar, além de contribuir para a expansão do regime. O instituidor democratizará o acesso de expressiva parcela da população à previdência complementar, antes restrito aos empregados de uma empresa, chamada patrocinadora” (grifamos).

Iniciando a apresentação das inovações mais significativas do projeto de lei, nesse parágrafo expõe-se a noção da figura do instituidor. Duas idéias fundamentais são oferecidas: o argumento de reforço sobre as experiências internacionais, que traz legitimidade à proposta, e a exposição do efeito desejável, qual seja democratizar o acesso aos planos de fundos de pensão, antes restrito apenas aos empregados de empresas.

Uma leitura mais atenta, contudo, expõe a retórica da indução, pois o enunciado “democratizará o acesso de expressiva parcela da população à previdência complementar” eleva ao *status* de certeza o que é uma mera possibilidade. Isso se justifica pelo fato de que o acesso à previdência complementar ocorre por facilidades legais, mas servindo-se de um requisito primordial, que é a renda. O próprio discurso se choca com a idéia defendida pelo parágrafo 11.

O que, sem dúvida, não se pode negar é que o acréscimo pode ser significativo, desde que comparativamente analisado com a situação anterior à mudança institucional.

“18. A modernização do regime de previdência complementar passa, ne-

cessariamente, pelo caminho da *flexibilização, ao reconhecermos a dinâmica do mercado de trabalho* no Brasil, introduzimos a figura da portabilidade, que se constitui na possibilidade de o participante de uma entidade de previdência complementar, em razão do término de seu vínculo com o patrocinador ou instituidor, transferir sua poupança acumulada para o plano de benefícios de outra entidade. Assim, a portabilidade não caracterizará resgate de poupança e sua conversão em liquidez, mas tão-somente uma transferência interinstitucional de ativos, *evitando que haja perdas súbitas de solvência no regime de previdência complementar*” (grifamos).

Nesse parágrafo, são apresentados os institutos da portabilidade e do benefício proporcional diferido, sendo neles utilizadas as idéias de consenso entre especialistas e o mercado.

É interessante notar que, em cada trecho explicativo, foi introduzida uma idéia que chamaremos de “cláusula de segurança”, consubstanciada nas declarações “evitando que haja perdas súbitas de solvência no regime” e “garantido o equilíbrio e a solvência do regime”. Por esses enunciados, nota-se a necessidade de garantir ao auditório que não haverá riscos para os fundos de pensão, participantes e patrocinadoras, conferindo às propostas a certeza de sua funcionalidade.

“25. O regime de previdência complementar funciona basicamente como instrumento de *poupança de longo prazo*. Esse tipo de poupança é socialmente mais desejável, do ponto de vista da *promoção do desenvolvimento econômico*, do que a poupança de curto prazo. Dessa forma, estabelecemos que sobre as contribuições aportadas para as entidades de previdência complementar não incide tributação, sendo o pagamento de resgate e dos respectivos benefícios sujeitos à incidência de imposto sobre a renda” (grifamos).

Apesar de a parte do projeto de lei que trata da mudança do regime tributário não ser objeto deste estudo, esse parágrafo foi selecionado com a intenção de destacarmos a relevância do argumento de que “a previdência complementar é instrumento de poupança de longo prazo” e da promoção do desenvolvimento econômico.

Percebe-se que a superveniência desse argumento confirma o uso da retórica para inserir a matéria do projeto de lei no seio do debate econômico. Processo semelhante pode ser encontrado quanto à abordagem dada ao tema previdência social durante o processo de reforma, o qual foi desalojado do contexto mais amplo dos atendimentos sociais e encaixado como um dos pilares para o ajuste fiscal, mesmo levando-se em consideração a ausência de um novo regime constitucional (MONTEIRO, 2004).

Todavia, enquanto a estimativa de ganhos potenciais relativamente à redução dos gastos constituiu-se em ingrediente central da retórica da mudança (MELO, 2002), a nova disciplina do funcionamento dos fundos de pensão, da maneira como foi defendida, sempre foi tida como uma alternativa à falta de recursos estatais, e não como um remédio para o ajuste fiscal.

“26. Em consonância com a Reforma Administrativa implementada por Vossa Excelência, *propomos o reforço do órgão regulador e fiscalizador das entidades de previdência complementar, a exemplo do que já implementado nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, petróleo e vigilância sanitária*. Assim, entre outras atribuições, caberá ao mencionado órgão estabelecer padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial para preservação da liquidez e da solvência dos planos de benefícios e das respectivas entidades, fixar critérios e normas para constituição de reservas técnicas, exigir a clareza, completude e fidedignidade de demonstrações financeiras e avaliações atuariais, inclusive com

abertura e justificativa das premissas e cálculos destas últimas, e definir condições que assegurem transparência, acesso a informações e fornecimento de dados dos citados planos” (grifamos).

A exposição não deixa dúvidas: propõe como novo agente de atuação estatal o órgão regulador e fiscalizador, ou, pelo entendimento comum, uma agência reguladora. Sugere-se, então, o término da estrutura dual até então existente, coexistindo, em um único órgão, o papel exercido pela administração direta como agente fiscalizador, a SPC, e um colegiado como órgão regulador, o CGPC.

De maneira geral, o governo, ao assumir a postura “progressista” na defesa dessa reforma, sentiu que não bastava argumentar a favor dela simplesmente com base na flexibilidade, credibilidade, profissionalismo, transparência e, principalmente, na estabilidade de regras. Para maior efeito retórico, alegou-se que a política era imperativa para manter à distância qualquer possibilidade de trava no crescimento da poupança interna e, em decorrência, no crescimento econômico. Veremos mais adiante que esse mecanismo argumentativo apresenta um curto alcance.

### *5.3. Audiências públicas*

A audiência pública é um instrumento de apoio ao processo decisório que visa oferecer espaço para a manifestação da sociedade civil. É normalmente instalada quando a proposição interfere diretamente em interesses de vários atores sociais. Com isso, busca-se melhorar a comunicação com a sociedade, sob o entendimento de que a transparência é um dos princípios fundamentais para se alcançar a credibilidade, tão necessária para o cumprimento da missão constitucional do Poder Legislativo.

Especificamente falando sobre a tramitação do PLC 10/99, vários grupos foram convidados a colaborar no debate: fundos de pensão, órgãos representativos, associações de classe, sindicatos, bem como autoridades do governo, e todos puderam defen-

der seus argumentos. As audiências ocorreram na Câmara dos Deputados, em um total de doze reuniões, ao longo das quais os assuntos pertinentes às entidades abertas, obviamente, também foram objeto de discussão.

A seguir, resumiremos os argumentos oferecidos por cada grupo de participantes, e, por meio deles, avaliaremos sua postura perante o projeto, especialmente no que concerne ao(s) órgão(s) fiscalizador e regulador.

Representantes de fundos de pensão que participaram das discussões com relação ao estabelecimento de um órgão regulador e fiscalizador defenderam a continuidade da separação de tarefas, ou seja, a diferenciação entre os órgãos.

As associações convidadas foram a ABRAPP, a APEP, a Associação Nacional de Previdência Privada (ANAPP) e o Sindicato das Entidades de Previdência Fechada (SINDAP). Os mencionados órgãos representativos defenderam a continuidade da separação de tarefas, ou seja, a diferenciação entre os órgãos.

Os sindicatos de trabalhadores que contribuíram na audiência pública foram a Confederação Geral do Trabalhadores (CGT), Força Sindical e Central Única dos Trabalhadores (CUT). A única que pareceu ter melhor conhecimento do mercado dos fundos de pensão foi a CUT. Essa central sindical defendeu que a atividade de fiscalização do setor deve ficar a cargo do Ministério da Previdência.

No entanto, de maneira inusitada, a CUT declarou preocupação com o fato de o Ministério da Fazenda estar interessado em ser o órgão fiscalizador ou controlador dos fundos de pensão<sup>12</sup>, bem como em relação à regulamentação do art. 5º do projeto de lei (que define o órgão regulador e fiscalizador). Tal informação aparentemente soa de maneira estranha, pois nunca houve pronunciamento oficial nesse sentido. Contudo, pode ser fruto de uma informação privilegiada ou a percepção de um conflito interburocrático entre os Ministérios da Fazenda e da Previdência Social.

A entidade de classe vinculada ao mercado de previdência complementar que foi convidada a participar das audiências públicas foi o Instituto Brasileiro de Atuária (IBA), sociedade civil, sem fins lucrativos, que exerce o papel de disciplinamento técnico e da atuação profissional dos atuários<sup>13</sup>. Antes de observar as opiniões manifestadas por esse instituto, é relevante pontuarmos aspectos específicos que envolvem sua atuação.

O IBA tem como base de associação especialistas ainda raros no Brasil, os atuários, o que lhe garante um poder de influência considerável sobre qualquer política (inclusive pública) que envolva parâmetros de natureza atuarial em diversos tipos de entidades, principalmente fundos de pensão, seguradoras, entidades abertas de previdência e empresas de capitalização.

Dada a natureza do funcionamento dessas entidades, existem algumas atribuições que somente podem ser realizadas pelos profissionais de atuária, entre elas a elaboração das bases técnicas dos planos. Além disso, possui responsabilidade legal sobre as demonstrações contábeis e atuariais de instituições de previdência, seguro e capitalização. É um processo semelhante à prerrogativa dos contadores sobre o balanço das empresas.

A ascendência política do IBA foi significativa, apresentando grande influência na esfera de decisões governamentais para os mercados de previdência privada, principalmente no âmbito do CGPC<sup>14</sup>. Portanto, dada a especificidade do IBA, seu discurso é caracterizado como de autoridade, tal como explica Bourdieu (1991):

“A especificidade do discurso de autoridade (curso, sermão etc.) reside no fato de que não basta que ele seja compreendido (em alguns casos, ele pode inclusive não ser compreendido sem perder seu poder), é preciso que ele seja reconhecido enquanto tal para que possa exercer seu efeito próprio”.

Na audiência pública de que participou, o representante do IBA iniciou sua palestra

destacando que somente a atuária poderá garantir a exequibilidade da previdência, seja ela básica ou complementar. Sua intervenção centrou-se mais em aspectos técnicos do texto, mas não se absteve de defender que o órgão regulador deve ser separado do fiscalizador.

As opiniões manifestadas pelo instituto são reveladoras, na medida em que põem em foco o problema do jogo de interesses cuja arena é o CGPC. A propósito, outros representantes do CGPC como a ABRAPP e, posteriormente, a APEP também apresentaram alguns argumentos divergentes das propostas governamentais, elevando-se, assim, as chances de conflitos e dificuldades na oportunidade da regulamentação da Lei Complementar nº 109, de 2001, relativamente ao efetivo funcionamento dos novos institutos.

Parece-nos interessante, também, ressaltar fato singular ocorrido nas audiências públicas que foram mais direcionadas aos dispositivos referentes às entidades abertas de previdência e seguradoras. Falava, na oportunidade, o Superintendente da Susep, o qual, ao final de sua exposição, manifestou-se contrário à figura do instituidor, alegando esse ser um controlador com baixo compromisso de resultado, diferenciando-se do patrocinador pelo fato de não carregar o risco, o que, no seu entendimento, prejudica a governança das instituições.

Tal afirmação deixa entrever que as equipes do governo não estavam em plena sintonia, o que corrobora a tese de que o projeto de lei foi fruto de trabalhos de concepções diferenciadas em relação aos mercados de previdência privada, desvelando certo conflito interburocrático.

Os participantes da audiência pública não manifestaram posições radicalmente contrárias à proposta, contudo também não demonstraram apoio irrestrito. De maneira geral, as opiniões se mantiveram em uma posição intermediária, apoiando ou recusando certos dispositivos. Tal postura revela, ainda, certa insegurança em relação a

mudanças, as quais poderiam interferir em pontos de atuação já consagrados dentro do segmento. Entretanto, nenhum agente apresentou manifestação contrária às diretrizes defendidas pelo governo (novamente, flexibilidade, credibilidade, etc). Daí, a postura dúbia e, em vários sentidos, conservadora.

#### *5.4. Comparação entre os discursos: governo x demais agentes*

Os diferentes pontos de vista expressos pelo governo e pelos demais agentes de certa forma refletem o debate entre tendências progressistas e conservadoras, sem necessariamente caracterizar tais posições de maneira maniqueísta, mas, simplesmente, do ponto de vista da origem e das consequências das mudanças propostas.

A linha progressista do governo segue o raciocínio da “reforma em continuação”, ou seja, que os avanços conseguidos com a Lei nº 6.435, de 1977, devem ter continuidade, mas por meio de um instrumento mais moderno, adequado às contingências modernas. Além disso, existe grande respaldo oferecido pelas experiências internacionais bem-sucedidas e firmemente defendidas por organismos multilaterais (BID, FMI, etc).

A linha conservadora dos agentes pode ser notada (i) pela resistência da obrigatoriedade e da formatação técnica envolvendo os institutos da portabilidade e do BPD; (ii) pelo temor da revogação da Lei nº 6.435, de 1977; (iii) pela união das atividades reguladoras e fiscalizadoras exercidas pelo governo; (iv) pelas dúvidas e receios gerados pela figura do instituidor; e, finalmente, (v) pela defesa contundente da legislação em vigor, em especial as exposições de algumas centrais sindicais.

Sobre esse debate de idéias, Hirschman (1992) ofereceu valiosa contribuição quando tratou de mapear a retórica conservadora em vários acontecimentos da história, chamando o conjunto de argumentos conservadores de “retórica da intransigência”. Entre as teses conservadoras elencadas por Hirschman, uma delas chama atenção pela

similaridade em relação à postura conservadora assumida pelos agentes: a tese da ameaça.

Segundo Hirschman (1992, p. 73), a tese da ameaça:

“(…) assevera que a mudança proposta, ainda que talvez desejável em si, acarreta custos ou conseqüências inaceitáveis de um ou outro tipo”.

O autor ainda tece esclarecimentos acerca daqueles que se servem dessa tese como linha de argumentação conservadora:

“Os que argumentam nesse sentido não afirmam que a reforma proposta é em si errada; em vez disso, alegam que ela conduzirá a uma seqüência de eventos tal que seria perigosamente imprudente, ou apenas indesejável, tomar o rumo (intrinsecamente justo ou correto) proposto” (HIRSCHMAN, 1992, p. 74).

“Além disso, com esse tipo de argumentação, o reacionário veste-se mais uma vez com a roupagem do progressista e argumenta como se tanto o progresso antigo quanto o novo fossem desejáveis, e então, de modo típico, mostra de que maneira uma nova reforma, se levada a cabo, poria em perigo mortal outra mais antiga e muito apreciada, que poderia ter sido posta em prática recentemente” (HIRSCHMAN, 1992, p. 75).

Identificou-se, na manifestação dos agentes, certa sobrevalorização da legislação em vigor, ressaltando que ela satisfazia plenamente às necessidades do mercado e, ainda, o fato de que, com ela, o segmento ganhou impulso e força nos últimos anos. Nesse sentido, utilizaram-se largamente da tese da ameaça, pois a raiz de quase todos os argumentos era a de que o custo da reforma ou mudança proposta era alto demais, pois colocaria em perigo outra “preciosa” realização anterior.

Hirschman (1992, p. 126) também observa características do pensamento progressista:

“(…) os observadores progressistas concentram-se nas razões pelas quais uma reforma nova e outra antiga terão uma interação positiva e não negativa. A propensão a argumentar em favor dessa espécie de interação afortunada e positiva, ou, tal como o chamado, *apoio mútuo*, é uma das marcas registradas do temperamento progressista”.

Conclui o citado autor que

“os reacionários exageram os danos que qualquer nova ação ou intervenção causará à reforma mais antiga, enquanto os progressistas têm excessiva confiança em que todas as reformas são mutuamente solidárias, mediante o que eles gostam de chamar de princípio da sinergia” (HIRSCHMAN, 1992, p. 127).

Diante dessas idéias, percebe-se que, no Congresso Nacional, acabam ocorrendo fortes disputas, as quais, com auxílio da retórica e de teses argumentativas como as defendidas por Hirschman, determinam a real face de uma proposição legislativa.

#### 5.5. *Proposições aprovadas*

É importante descrever as modificações implementadas pelo Congresso nos textos das proposições mais relevantes para os fins deste trabalho, bem como uma rápida explanação acerca do conteúdo de cada uma delas, de maneira a verificarmos as transformações ocorridas com os debates proporcionados pelo Poder Legislativo.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que as audiências públicas foram determinantes para as modificações implementadas pelo Congresso, em especial em relação às emendas do relator da proposta na Câmara dos Deputados, Deputado César Castro. O Relatório da Comissão Especial da Câmara, relativamente aos propósitos deste trabalho, manifesta que a indefinição dos órgãos reguladores e fiscalizadores fragiliza os objetivos de imprimir maior credibilidade ao regime de previdência complementar

e de fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do Estado.

O Senado Federal, dado o extenso debate já ocorrido na Câmara, optou por não realizar novas audiências. Todas as alterações propostas pelo substitutivo da Câmara foram acatadas, sendo introduzido apenas um dispositivo de aprimoramento técnico (relativo ao instituto da portabilidade).

Acerca do órgão regulador e fiscalizador, a mudança em relação ao projeto apresentado pelo governo foi a seguinte:

#### I – Projeto de Lei do Governo:

“Art. 75. A vinculação, as atribuições e demais aspectos relativos aos órgãos ou órgão regulador e fiscalizador de que trata o art. 5º desta Lei Complementar serão estabelecidos por meio de lei, observado o disposto no inciso VI do art. 84 da Constituição Federal”.

#### II – Lei Complementar 109/2001:

“Art. 74. Até que seja publicada a lei de que trata o art. 5º desta Lei Complementar, as funções do *órgão* regulador e do órgão fiscalizador serão exercidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio, respectivamente, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), relativamente às entidades fechadas, e pelo Ministério da Fazenda, por intermédio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), em relação, respectivamente, à regulação e fiscalização das entidades abertas”.

A questão do órgão regulador e fiscalizador será objeto de lei específica e, segundo a opinião do governo à época, não haverá prejuízos da organização legal vigente, seja no que se refere às entidades abertas, seja no que se refere às entidades fechadas. Certamente a intenção era de iniciar, imediatamente após a publicação da lei complementar, a tramitação do projeto de lei

específico sobre o órgão regulador e fiscalizador.

Entretanto, esse suposto vácuo legal deixou desconfortáveis os demais agentes envolvidos e, especialmente, os parlamentares. Novamente, ao longo do processo legislativo nas duas Casas do Congresso, não observamos qualquer articulação política em torno de uma proposta de órgão regulador e fiscalizador; ao contrário, houve uma grande ausência do governo nesse particular. Na verdade, apesar do discurso em defesa de um órgão dessa categoria na exposição de motivos, o próprio corpo do projeto deixou margem para dúvidas em relação a possíveis “vazios legais” caso o projeto fosse aprovado na sua forma original.

Entendemos que essa leniência do governo não foi simplesmente reflexo de falta de habilidade política ou incapacidade argumentativa. Como veremos adiante, existe a possibilidade de disputas interburocráticas, envolvendo Ministério da Previdência e o poder de veto do Ministério da Fazenda, terem minado qualquer disposição da Presidência da República em apresentar o projeto.

## 6. *Regulamentação do marco legal*

A participação do Poder Executivo no processo legislativo também pode ser considerada por meio da edição de normas regulamentares, igualmente criadoras de regras gerais, de maneira a fazer cumprir as leis aprovadas no Congresso.

Tal participação, outrossim, é explicada pela complexidade que envolve o tema previdenciário, tornando-se materialmente impossível para o legislador ordinário prever todas as possíveis mutações sociais de forma a atender interesse público, o qual permeia a prestação de serviços e as atividades do mercado regulado.

Lembra-nos Menezello (2002, p. 121):

“(...) deparamo-nos com o fato de que novas relações jurídicas passam a ser disciplinadas por comandos infralegais que devem ser legítimos, válidos

e eficazes, ou seja, está ocorrendo a juridicização de várias disciplinas que antes estavam fora do campo do Direito”.

Portanto, as delegações são necessárias devido à multiplicidade de fatores e à impossibilidade de que o Congresso tenha os conhecimentos e a experiência necessários para legislar exaustivamente.

Nesse sentido, a autora ainda acrescenta: “(...) o legislador, no momento da elaboração de cada uma das leis de regência das agências, optou, como política legislativa, por legislar por meio de preceitos de ordem geral, determinando que as especificidades de cada setor devam ser reguladas pelas agências mediante a aprovação de atos normativos obrigatórios” (MENEZELLO, 2002, p. 122).

Assim, ainda afirma Menezello que qualquer ato regulatório – ato normativo secundário – que pretenda disciplinar direitos deve originar-se e estar submetido aos ditames da legislação aprovada pelo Poder Legislativo.

Tais observações são importantes, pois, em última instância, a efetividade da reforma é alcançada ou não conforme a sua regulamentação. Portanto, torna-se importante verificar o grau de adequação das normas de hierarquia inferior à lei complementar, bem como o processo de articulação política que envolveu tal processo.

É interessante ressaltar que, até o ano de 1999, o referido conselho funcionou de maneira errática, apresentando uma “produção” normativa pequena. Sobre esse panorama, deve-se, no entanto, evidenciar que a atuação mais efetiva do Estado sobre a atividade dos fundos de pensão iniciou-se a partir de 1994. Além disso, boa parte das atividades do CGPC cingiram-se ao julgamento de recursos administrativos oriundos de autos de infração expedidos pela SPC, o que ocupou significativa parte da agenda do conselho.

Ainda assim, como ficou constatado no texto da Lei Complementar nº 109, de 2001, o

CGPC permaneceu como órgão normativo das atividades dos fundos de pensão.

O instrumento utilizado pelo CGPC na sua atividade regulamentar é a resolução, cujas determinações podem ser desdobradas em normas de caráter eminentemente técnico, tais como as instruções normativas utilizadas pela SPC. Coube ao CGPC debater e decidir sobre determinados aspectos, especialmente os relativos à figura do instituidor e aos quatro institutos que devem fazer parte dos planos de benefícios (portabilidade, Benefício Proporcional Diferido, resgate e autopatrocínio), de forma a expedir resoluções que dispusessem em maiores detalhes os preceitos da Lei Complementar nº 109, de 2001.

É interessante, antes de analisarmos com mais detalhes as resoluções, contextualizar o ambiente decisório com que se revestiu o CGPC ao longo dos debates que resultaram nas normas vigentes.

O referido colegiado somente iniciou seus trabalhos de regulamentação da lei complementar no ano de 2002. Contribuiu para esse atraso a sucessiva troca de Ministros de Estado e, principalmente, de Secretários de Previdência Complementar, responsáveis diretos pela agenda do colegiado<sup>15</sup>. Apesar disso, os trabalhos foram destacados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) como a prioridade máxima para o CGPC no ano de 2002<sup>16</sup>. A estratégia adotada foi a discussão e aprovação de cada inovação em separado, de forma a garantir a aprovação até o final do mandato do Presidente da República.

A primeira minuta de resolução foi apresentada em abril de 2002 e versou sobre portabilidade. Sua votação aconteceu apenas ao final de junho e revestiu-se de muita tensão. Na sua 66ª reunião, ficou evidente o surgimento de uma clivagem no CGPC: o grupo formado pelos representantes do governo e o grupo dos representantes dos demais atores. A minuta foi apresentada pela equipe da SPC e foi duramente criticada pelo segundo grupo, que manifestou contrarie-

dade perante o bloco do governo<sup>17</sup>. Nesse contexto, foi aprovada a Resolução nº 9, publicada em 27 de junho de 2002.

A segunda resolução aprovada foi a referente à figura do instituidor. Também nessa reunião, as fissuras abertas pelas discussões sobre portabilidade não se cicatrizaram. As tensões ainda permaneceram latentes, tendo em vista o choque entre os grupos do setor público e do privado. Novamente, prevaleceu boa parte do texto de iniciativa da SPC. O texto aprovado foi publicado em 17 de setembro de 2002, como Resolução nº 12 do CGPC.

As demais resoluções foram votadas em um clima de maior tranquilidade, dado o maior consenso existente entre os dois grupos relativamente ao BPD (Resolução nº 13, de 2 de outubro de 2002) e ao resgate. Importante ressaltar que a última resolução aprovada pelo CGPC no ano de 2002, a relativa ao instituto do resgate, inexplicavelmente, não foi sequer publicada, não permitindo que seus dispositivos tivessem qualquer efeito sobre o mercado.

O ano de 2003 serviu para consolidar a regulamentação aprovada no ano anterior, redefinindo em parte os dispositivos aprovados. Isso foi possibilitado pela iniciativa do governo de redefinir sua postura, procurando retomar a adesão do setor privado às decisões do governo, principalmente do CGPC. Para isso, procurou reequilibrar o poder de voto e a composição do conselho em um número menor de grupos de interesse (Ver Tabela 1, na Seção 7).

## *7. Ineficiência institucional*

Como se pôde observar, o momento da regulamentação da Lei Complementar nº 109, de 2001, foi ilustrativo, na medida em que se evidenciaram problemas institucionais que, de alguma forma, colaboraram para a maior lentidão da publicação das regras essenciais para o funcionamento dos comemorados avanços legais. Daí, revela-se um problema fundamental, princi-



palmente no que diz respeito à delegação de poderes e ao processo democrático.

Sobre essa questão, Sérgio Bruna (2003, p. 57) observa que:

“a ação cada vez mais presente do Poder Executivo sobre a economia, abrangendo inclusive o exercício de funções normativas, criou um vazio no que diz respeito aos modos de legitimação dessa nova modalidade de atuação estatal, principalmente tendo em vista a forma pela qual deva ser realizado o controle das novas funções da administração, pois os novos agentes normativos são desprovidos da responsabilidade política tradicionalmente conferida aos representantes políticos do processo eleitoral”.

Portanto, uma das questões relativas à regulação é identificar quais indivíduos ou grupos de indivíduos são capazes de utilizar o Estado para alcançar seus interesses, ou quais são aqueles selecionados pelo Estado para serem usados para a consecução dos interesses de outrem (BRUNA, 2003). Nesse sentido, nossa atenção volta-se para o CGPC, seu significado e seus conflitos, bem como as burocracias ligadas aos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social.

### 7.1. Conflito interburocrático dentro do órgão normativo

Uma das características principais do CGPC, como pudemos verificar, é a co-participação de agentes públicos e agentes privados, com a vantagem para o Poder Executivo, dada a flexibilidade oferecida pela lei, de publicar, a qualquer momento, novo Decreto alterando a composição daquele Conselho, algo que aconteceu em outras cinco oportunidades, sendo a última em 2003, no início do mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Como se verifica no Quadro 1, a composição do CGPC expandiu-se de maneira significativa, passando, gradativamente, a incorporar a burocracia atuante na área econômica do governo (Banco Central, CVM, Susep, MPOG), a reforçar a equipe do próprio MPAS com as representações adicionais da SPC e da SPS, bem como a elevar o nível de representatividade dos atores do mercado de previdência fechado, com destaque para a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (ABRAPP), entidade que se coloca como principal interlocutor dos fundos de pensão.

*Quadro 1 – Composição do CGPC – Decretos Presidenciais*

Decreto n° 607/92	Decreto n° 1.114/94	Decreto n° 2.774/98	Decreto n° 4.003/2001	Decreto n° 4.678/2003
Ministro MPAS	Ministro MPAS	Ministro MPAS	Ministro MPAS	Ministro MPAS
Secretário SPC	Secretário SPC	Secretário SPC	Secretário SPC	Secretário SPC
	Representante MiniFaz	Representante MiniFaz	Representante MiniFaz	Representante MiniFaz
2 Representantes Fundos de Pensão	2 Representantes Fundos de Pensão	2 Representantes Fundos de Pensão	Representante dos Fundos de Pensão	Representante dos Fundos de Pensão
2 Representantes Participantes	2 Representantes Participantes	2 Representantes Participantes	Representantes Participantes	Representante Participantes
2 Representantes Patrocinadoras	2 Representantes Patrocinadoras	2 Representantes Patrocinadoras	Representante Patrocinadoras	Representante Patrocinadoras / instituidores
ABRAPP	ABRAPP	ABRAPP	ABRAPP	ABRAPP
	Representante SPC	Representante SPC	Representante SPC	
	2 Representantes SEPLAN	2 Representantes Minist. Planej.	Representante MPOG	Representante MPOG
	INSS	INSS	-	
	Banco Central	Banco Central	Banco Central	
	CVM	CVM	CVM	
	Representante SPS	Representante SPS	Representante SPS	Representante SPS
	IBA	IBA	IBA/ANCEPP	
			Susep	
			APEP	

Siglas Utilizadas: MiniFaz – Ministério da Fazenda; ABRAPP – Associação Brasileira das Entidades de Previdência Privada; SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República; CVM – Comissão de Valores Mobiliários; IBA – Instituto Brasileiro de Atuária; SEST – Secretaria de Controle das Estatais; MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; SPS – Secretaria de Previdência Social; ANCEPP – Associação Nacional dos Contadores das Entidades de Previdência Privada; APEP – Associação das Patrocinadoras Privadas.

A composição do CGPC a partir de 2001 pode ser entendida como um movimento estratégico de alguns participantes, especialmente os que estiveram nas audiências públicas no Congresso, na tentativa de também influenciar a posterior regulamentação da lei. Em resposta, o governo, buscando revestir de maior legitimidade as decisões do CGPC, incorporou naquele colegiado dois integrantes que participaram ativamente do período de tramitação da lei complementar: a Susep (como membro do governo) e a APEP (agregando a participação do setor privado).

Mesmo garantindo a maioria da composição, o Governo, nessa tentativa de “demo-

cratizar” a participação do CGPC, provocou inchaço da estrutura desse órgão, criando sérias dificuldades, como as que pudemos observar na regulamentação da Lei Complementar nº 109, de 2001.

Observa-se, pela Tabela 1, que a composição de forças, que não são necessariamente atreladas ao número de votos, alterou-se ao longo do tempo, conforme as estratégias adotadas pelos agentes e pelo governo. Nessa perspectiva, considera-se grupo de interesse cada Ministério representado, os fundos de pensão, os participantes, os patrocinadores e os representantes de outras classes.

*Tabela 1 – Poder de voto e representatividade no CGPC*

Normas	Setor Público		Setor Privado		Total	
	Votos	Grupos de Interesse	Votos	Grupos de Interesse	Votos	Grupos de Interesse
Decreto nº 81.240/78	7	3	2	1	9	4
Decreto nº 607/92	2	1	8	3	10	4
Decreto nº 1.114/94	10	3	8	4	18	7
Decreto nº 2.774/98	10	3	8	4	18	7
Decreto nº 4.003/2001	9	3	6	4	15	7
Decreto nº 4.678/2003	5	3	4	3	9	6

Fonte: elaboração própria

Em várias oportunidades, a composição do CGPC privilegiou alguns grupos de interesse, concedendo-lhes maior poder de voto. Considerando o ano de 2001, destacamos os seguintes grupos:

a) Ministério da Previdência Social – 3 votos (4 votos se o Ministro do MPS estiver presidindo as reuniões);

b) Ministério da Fazenda – 4 votos (5 votos se considerarmos o MPOG, conforme a conjuntura do governo anterior);

c) Fundos de pensão – 2 votos.

Nesse sentido, é válido levar em conta a hipótese de que os agentes do governo tomam parte das decisões do CGPC, compartilhando dos sucessos e dos insucessos com os agentes privados.

Sobre os movimentos estratégicos, colobra Dixit (1996, p. 30, 31) nos seguintes termos:

“Podemos ver cada decisão política não como uma escolha feita para maximizar a função de bem estar social, mas como um episódio ou jogo

de uma competição, com regras e instituições já estabelecidas, mas que admite espaço para manobras para realizar movimentos estratégicos capazes de afetar ou alterar futuras regras e instituições”.

O uso da estrutura institucional dual (órgão regulador/órgão fiscalizador) nesses últimos anos parece enquadrar-se na questão dos mecanismos institucionais auto-reforçantes defendidos por Douglass North (1990), que fazem com que uma matriz institucional permaneça *locked in* (uma vez alcançada uma solução, é difícil sair dela) e crie *path dependence* (“trajetória de dependência”). Esses mecanismos são centrais nos comportamentos das organizações e em suas perspectivas de mudanças, pois são eminentemente conservadores, mantenedores do *status quo*.

Uma vez escolhida uma opção de funcionamento, mesmo que as instituições existentes não sejam as melhores para gerar, com efetividade, o desenvolvimento do setor, como há retornos institucionais crescentes para os grupos de interesse, a tendência é de que elas persistam. Nesse caso, é possível haver mudanças institucionais marginais e, ainda assim, a partir dos arranjos já constituídos (TOYOSHIMA, 1999).

Assim, as mudanças institucionais que foram implementadas, ou seja, alteração dos membros CGPC, das rotinas de funcionamento interno desse colegiado e todas as normas que surgiram da interação com a SPC, deram-se exclusivamente com base na estrutura órgão regulador-executor, gerando, muitas vezes, medidas tão-somente incrementais para o funcionamento do mercado de fundos de pensão.

Se as instituições desenvolvidas não foram necessariamente eficientes para o pleno desempenho da previdência privada, isso provavelmente se deve aos arranjos institucionais que foram moldados, em grande parte, pelo conflito de interesses daqueles que possuem poder de barganha, ou seja, os integrantes do CGPC. Já a partir do momen-

to em que surgiu a oportunidade de reformulação da Lei nº 6.435, de 1977, havia a percepção de engessamento do processo decisório, colocando em evidência questionamentos acerca da verdadeira representatividade do setor privado e dos participantes dentro do conselho.

Podemos utilizar-nos da mesma visão que Dixit (1996, p. 30) apresenta sobre a política econômica, estendendo-a para a formulação de políticas públicas de maneira geral. Esse processo é visto como

“um jogo dinâmico, de condições incertas e mutantes, e cujas normas são ao menos parcialmente feitas pelos participantes tal como eles desejam. Cada participante tentará manipular a operação subsequente do jogo para tentar conseguir resultados que favorecerão seus próprios interesses”.

#### 7.2. Projeto de uma agência reguladora

Segundo Sola, Garman e Marques (2002, p. 120),

“Deve-se reconhecer que, em um contexto democrático, o principal requisito desse processo é um ato de delegação política de autoridade – dos políticos para outros atores –, ato que certamente pode ter conseqüências desejáveis, desde que os formuladores de políticas públicas incluam a questão da transparência e da *accountability* nesse ato de delegação”.

A criação e o funcionamento das autarquias especiais, tais como as agências reguladoras, num processo contínuo de aperfeiçoamento das instituições democráticas, têm sido adotados como alternativa para um novo arranjo institucional que permita maior percepção e sensibilidade na participação da construção das normas regulatórias e na elaboração das decisões administrativas. Ademais, seria uma solução para o grave problema da descontinuidade administrativa provocada pela grande circulação de Ministros e Secretários de Estado, bem como para a dificuldade de se preservar a “me-

mória” do órgão, elemento essencial para qualquer desenvolvimento da gestão do sistema.

Ainda assim, como pudemos verificar, a alternativa institucional das agências reguladoras não prosperou para o segmento dos fundos de pensão. Há boa possibilidade de não ter ocorrido consenso dentro do governo acerca da criação desse tipo de órgão.

À época, inclusive, foi divulgado pela imprensa que havia estudos para a criação de uma superagência para fiscalizar e normatizar os mercados de seguros, previdência privada (aberta e fechada) e de capitais. Tal proposta estaria sendo desenhada pela equipe do então presidente do Banco Central, Armínio Fraga<sup>18</sup>, mas não prosperou.

Outro aspecto interessante a ser evidenciado, e que reforça a tese da disputa ou conflito intragovernamental, é que a equipe do MPAS encaminhou à Presidência da República, em 9 de março de 1999, ou seja, antes mesmo de ser enviado projeto de lei complementar, projeto de lei que transformaria a SPC na Agência Nacional de Previdência Complementar (ANPC)<sup>19</sup>.

Esse projeto propunha a criação da agência que cuidaria exclusivamente de fiscalizar e normatizar as atividades dos fundos de pensão. Seria uma autarquia especial nos moldes das agências já criadas (Aneel, ANP, Anatel, etc), com autonomia administrativa e financeira e estabilidade para os respectivos dirigentes.

A agência teria em sua estrutura um Conselho Diretor (Diretoria) composto por cinco membros, que seriam nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal. Os membros do Conselho Diretor, entre os quais seria definido o Presidente da agência, teriam estabilidade no cargo, cujo mandato seria de quatro anos, e não poderiam, nos 24 meses que antecederem à sua nomeação, ter mantido vínculo empregatício ou contratual com órgãos ou empresas patrocinadoras, assim como com fundos de pensão. Essas e outras limitações buscariam assegurar para os ad-

ministradores da ANPC total independência do setor.

Como alternativa ao CGPC, o projeto previa a criação de um Conselho Consultivo da Previdência Complementar, por meio do qual a sociedade participaria das decisões da Agência. Seria composto por representantes de órgãos governamentais (Ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central, Cade, CVM, etc.), participantes de fundos de pensão, patrocinadores, entidades, órgãos técnicos do sistema e de defesa do consumidor. Caberia a esse conselho tão-somente opinar sobre as propostas de políticas e diretrizes governamentais para o sistema.

Como instrumento auxiliar para a participação da sociedade e para viabilizar o encaminhamento e a solução das diversas demandas relativas aos fundos de pensão, o projeto da ANPC previa uma Ouvidoria, cujo papel seria ouvir as reclamações e denúncias de qualquer cidadão ou entidade relativas a infringências a normas do sistema de previdência complementar, bem como encaminhá-las para a manifestação e providências dos órgãos responsáveis. O Ouvidor seria nomeado pelo Presidente da República, para um mandato de dois anos, e não teria qualquer vinculação hierárquica com os Conselhos Diretor e Consultivo, assegurando, dessa forma, a autonomia técnica e organizacional para o exercício do cargo.

Finalmente, além de quadros técnicos próprios, a ANPC contaria com recursos provenientes de uma taxa de fiscalização, suficientes para assegurar a sua autonomia orçamentária e financeira.

Não resta dúvida de que, ao idealizar a figura de um órgão regulador e fiscalizador que concentre poderes que antes eram compartilhados, o governo entendeu que a estrutura vigente não poderia atender aos princípios propostos para um bom quadro normativo (credibilidade, profissionalismo, transparência e estabilidade de regras). Ainda assim, lembrando North (1990), se o mecanismo de *lock-in* configurado pela exis-

tência do CGPC vem atuando, significa dizer que sua trajetória é significativa para a determinação da estrutura institucional dual, e esta, por sua vez, tem força para influenciar a matriz institucional futura. A ligação do passado com o presente e o futuro é dada pelo histórico, significando que as instituições apresentam características de *path dependence*.

Observa-se, então, que a Lei Complementar nº 109, de 2001, não alterou a estrutura institucional vigente no que tange à atuação do Poder Público, e não se pode afirmar que houve omissão. Pelo contrário, defendemos que a decisão pela manutenção das estruturas administrativas foi uma decisão de governo, nitidamente influenciada pelos que poderiam, em potencial, perder sua parcela de poder no âmbito da previdência privada.

Esse conflito interburocrático é compreensível, pois uma agência exclusiva para cuidar de previdência aberta e fechada seria um órgão que reuniria significativo poder, o qual, ainda hoje, é partilhado entre os Ministérios da Fazenda e da Previdência Social. Pergunta-se: a qual ministério esta agência estaria vinculada? Sem dúvida, nenhuma das partes abriria facilmente mão de suas influências, ainda mais em se tratando da transferência de atribuições fortemente vinculadas a decisões normativas, para, tão-somente, participar do processo atuando de maneira consultiva.

Mesmo levando em conta que o projeto abrangeria apenas o segmento de previdência complementar fechada, ambas as representações, do governo (principalmente o Ministério da Fazenda) e da iniciativa privada, perderiam precioso espaço de manobra no processo decisório das normas para os fundos de pensão. Isso também se justifica pelo fato de que o CGPC é um órgão pouco transparente, pois nunca divulgou adequadamente suas atas (que, até há pouco tempo, ainda estavam disponíveis no sítio do MPS na *internet*). As minutas de resolução também não são apresentadas para a sociedade antes das reuniões do conselho e

muito menos há apresentação de exposição de motivos (inclusive para os próprios conselheiros).

Como braço normativo do sistema operado pelos fundos de pensão, o CGPC goza de certa autonomia (do ponto de vista decisório), mas pouca responsabilização. Tal aspecto está intimamente relacionado com a questão da transparência.

Nesse sentido, Melo (2001, p. 58, 59) nos oferece duas importantes reflexões:

“Além disso, a forma de operação dessas agências – que é fortemente publicizada – contrasta de forma marcante com aquela de órgãos reguladores internos à burocracia, cujos procedimentos e processo decisório obedecem a padrões de sigilo de informações típicos de administração pública ordinária”.

“O caso de baixa responsabilização e alto insulamento está associado a situações nas quais os decisores detêm alto grau de autonomia em um quadro de escassa capacidade de controle social no sistema político”.

Para manter o equilíbrio entre a autonomia dos reguladores e sua responsabilização, Villela e Maciel (1999, p. 17) propõem algumas medidas, entre as quais destacamos: (i) estabelecer elevados padrões de transparência nos procedimentos regulatórios; (ii) estipular exigências rigorosas na elaboração de relatórios, inclusive um relatório anual; e (iii) estipular escrutínio legislativo das propostas orçamentárias da agência.

Logo, nesse modelo, há sérios problemas de assimetria de informação e baixa eficiência, tal como demonstra novamente Melo (2001, p. 61), no quadro da página a seguir.

Nesse caso, fica claro que os custos de transação hoje existentes devido às características da matriz decisória atual, tais como os conflitos entre os *polycymarkers*, a dificuldade de articulação intragovernamental, a assimetria de informação (dada a pouca transparência do processo), não tive-

		<b>Responsabilização</b>	
		<b>Baixa</b>	<b>Alta</b>
<b>Delegação</b>	<b>Baixa</b>	Baixa eficiência sistêmica	Baixa eficiência produzida por baixa capacidade institucional
	<b>Alta</b>	Baixa eficiência produzida por desincentivos ao desempenho	Eficiência

ram a devida solução, o que impediu sua redução.

Na verdade, os agentes que são beneficiados pela estrutura atual temem que qualquer mudança institucional reverta para eles em outros custos (também transacionais) decorrentes da perda de poder (decisório e político), tais como construção de outros canais de influência, necessidade de adaptações relativamente a novas exigências regulamentares (principalmente por parte dos fundos de pensão), entre outros aspectos que caracterizam custos transacionais (econômicos e políticos). Sintetizando: arranjos institucionais que beneficiam determinada cota de agentes podem impor custos mais altos a outros.

Portanto, percebe-se o porquê de o projeto da ANPC sequer ter sido submetido à deliberação do Legislativo.

Outro fator de significado valor para avaliar a decisão de criar um órgão da natureza de uma agência estatal é o custo que a sociedade deverá suportar, em termos financeiros, em troca dos benefícios que seriam alcançados pela melhor supervisão e normatização dos fundos de pensão. Nesse caso, o modelo adotado pelo governo para esse tipo de organização é determinante para saber se haverá “déficit” para a sociedade, sendo-lhe imposta um custo de transação que supera os benefícios, ou se haverá “superávit”, revelando sucesso da nova estrutura de governança.

### *8. Ensaio de fortalecimento para o aparato de fiscalização e regulação do Estado*

Instituições podem ser estabelecidas de forma “ineficiente” para lidar com os custos transacionais decorrentes de um relacionamento econômico, social e político, podendo, entretanto, ser consideradas “remediáveis”. Ainda assim, “a maior parte das mudanças é lenta e gradual” (NORTH, 1990, p. 89).

Utilizando idéia defendida por Monteiro (2004, p. 112), o uso de medidas provisórias, infelizmente, oferece “ao Executivo a oportunidade de selecionar políticas que estão mais próximas da escolha ideal dos burocratas”, implementando políticas segundo suas próprias preferências.

Não obstante as escolhas estarem longe de ser maximizadoras, existem aspectos relevantes que atenuam o modelo em vigor, obedecendo a uma lógica do tipo “*second best*” (SOLA; KUGELMAS, 2002).

Por meio da Medida Provisória nº 233, de 30 de dezembro de 2004, o Governo criou nova estrutura administrativa para fiscalizar e regulamentar o mercado operado pelos fundos de pensão, especialmente quanto à criação de uma autarquia, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC. Por motivos alheios às discussões atinentes à própria previdência complementar, essa Medida Provisória teve

seu prazo de vigência encerrado sem que houvesse deliberação do Senado Federal, perdendo eficácia. Não obstante, seu texto é uma interessante amostra de vantagens construídas, bem como de ausências que poderiam comprometer o fortalecimento do sistema, principalmente no que tange ao controle social e equilíbrio de poderes.

### *8.1. Breve descrição da Medida Provisória nº 233, de 2004*

O arranjo definido pela MPV nº 233, de 2004, estabeleceu três instâncias de atuação do Poder Público no mercado operado pelos fundos de pensão.

A primeira e mais importante foi a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), autarquia de natureza especial, com autonomia administrativa, financeira, patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Previdência Social. Teria como competência fiscalizar e supervisionar os fundos de pensão, bem como executar as políticas para o regime de previdência complementar fechado. Para tanto, além de poder aplicar penalidades nos termos da legislação pertinente, poderia expedir instruções e procedimentos para a aplicação das normas, bem como efetuar diversos tipos de autorizações, hoje de atribuição da SPC, tais como as de constituição e de funcionamento de fundos de pensão, celebração de convênios, decretação de intervenção e liquidação extrajudicial, e outras ações de sua área de competência.

A PREVIC foi apresentada com a seguinte estrutura: Diretoria Colegiada, Procuradoria Federal, Ouvidoria e Corregedoria, além de coordenações gerais de caráter técnico. A Diretoria Colegiada seria composta por um Diretor-Superintendente e quatro diretores, indicados pelo Ministro da Previdência Social e nomeados pelo Presidente da República. Aos membros desse colegiado seria vedado o exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária, salvo magistério. A Procuradoria Federal Especi-

alizada teria seu quadro constituído por Procuradores Federais, vinculados à estrutura da Advocacia Geral da União – AGU, com conhecimento sobre previdência privada, o que contribui para a profissionalização e a estabilidade dos quadros da administração previdenciária. Por fim, a Ouvidoria, segundo a exposição de motivos da MPV nº 233, de 2004, atuaria junto à Diretoria, mas sem subordinação hierárquica a esta, o que lhe asseguraria, em tese, autonomia e independência de atuação no cumprimento de suas atividades institucionais.

A MPV nº 233, de 2004, previa o estabelecimento de metas de gestão e de desempenho para a PREVIC, mediante acordo celebrado entre o Ministério da Previdência Social e a Diretoria Colegiada. Essas metas durariam, no mínimo, um ano e seriam periodicamente avaliadas e, conforme o caso, revisadas.

Além de dotações orçamentárias e recursos de convênios e acordos com organismos nacionais e internacionais, as receitas da PREVIC seriam constituídas principalmente pela Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar – TAFIC e do produto da arrecadação de multas. A TAFIC constituiria uma contribuição recolhida trimestralmente dos fundos de pensão, cujo fato gerador seria o montante de recursos garantidores vinculados a cada plano de benefício administrado.

A MPV nº 233, de 2004, previa, ainda, um quadro de auditores, que passaria dos atuais 92 para 300, além de a Superintendência poder contar com uma carreira a ser composta por 120 especialistas de nível superior em Previdência Complementar; outra, por 100 analistas de nível superior e mais 80 técnicos de nível médio, totalizando um quadro de 600 servidores. Os atuais 230 servidores da SPC seriam aproveitados e os demais seriam contratados por concurso público.

Outro órgão novo seria a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), um desmembramento da atual SPC,

e seria responsável pela elaboração de políticas de governo e diretrizes para a Previdência Complementar, servindo de elo entre o Conselho Nacional de Previdência Complementar e a PREVIC.

Por fim, seria criado o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), substituindo o atual Conselho de Gestão da Previdência Complementar. Esse órgão seria responsável por fixar as políticas propostas pela SPPC e normatizar o sistema de fundos de pensão. Foi restabelecida a estrutura da Câmara de Recursos, com a finalidade exclusiva de julgar os recursos referentes a penalidades administrativas.

A MPV nº 233, de 2004, estabeleceu uma composição para o CNPC semelhante à atual composição do CGPC, adaptando-a aos novos órgãos criados. Como novidades no conjunto de conselheiros, temos a inserção (i) do Diretor-Superintendente da PREVIC, (ii) do representante da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social e (iii) de representante de instituidores de entidades fechadas de previdência complementar.

A grande vantagem da composição do CNPC é que a composição de forças entre agentes públicos e privados está estabelecida na lei, atenuando a discricionariedade do Executivo para determiná-la. Caberá tão somente ao Presidente da República a liberdade de nomear os representantes que ocuparão lugares no conselho.

### *8.2. Avaliações e reflexões sobre a proposta*

A MPV nº 233, de 2004, inspirou-se na maioria das propostas do antigo projeto da ANPC apresentado pelo MPAS em 1999. Entretanto, como pudemos verificar, o custo político de transação de arcar com uma agência que concentre poderes de fiscalização e de regulação foi por demais elevado para as burocracias do Ministério da Fazenda e para os demais agentes privados.

Além do motivo acima, o projeto da PREVIC foi montado com a forma de superintendência provavelmente pelo fato de que

hoje se discute o poder de atuação e a independência das agências reguladoras existentes, processo no qual se observa um grande movimento do Governo para retomar o poder decisório dos Ministérios setoriais, particularmente no desenho das grandes políticas e diretrizes nas grandes áreas de atuação.

Nesse sentido, a MPV nº 233, de 2004, também seguiu alguns princípios que nortearam o Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, de iniciativa do Poder Executivo, que pretende estabelecer uma espécie de lei orgânica das agências reguladoras. Tal projeto contém dispositivos que reduzem a independência das agências em relação ao Poder Executivo, procurando, entre outras coisas, transferir atribuições que hoje pertencem às agências para os Ministérios e estabelecer um maior controle social sobre as agências.

#### *8.2.1. Manutenção dos poderes da administração direta*

Para evitar que o exercício de competências de governo fosse realizado por uma agência independente, a MPV nº 233, de 2004, criou os três órgãos já citados, que deverão trabalhar em sintonia: a PREVIC, como fiscalizadora e executora das leis e normas; o CNPC, como órgão regulador e árbitro de penalidades administrativas; e a SPPC, como órgão responsável pela articulação das políticas públicas relativas ao sistema.

Tal matriz institucional tem por objetivo estabelecer maior coerência de políticas no conjunto do governo e evitar que funções legislativas, executivas e judiciárias estejam presentes em um único órgão (a tese do “Estado dentro do Estado”). Como pudemos verificar, com a manutenção do binômio órgão regulador e órgão fiscalizador, haveria enormes possibilidades de aberturas a grupos de interesses ou de conflitos internos, provocando forte déficit democrático e entraves para o desenvolvimento do setor.

#### *8.2.2. Contrato de gestão e desempenho*

Essa iniciativa inspira-se no conceito de agências de atuação executiva, na medida



em que coloca a autarquia na condição de executora de políticas traçadas mediante diretrizes ministeriais, em consonância com a estrutura administrativa a ser criada.

Com a introdução da figura do contrato de gestão determina-se um padrão mais objetivo para a avaliação do desempenho do órgão. Entretanto, para que mudanças de governo não impliquem mudanças bruscas nas ações da PREVIC, os contratos de gestão devem ter como base a aderência das atividades a uma diretriz estável.

Outra preocupação é a possibilidade de ocorrerem choques exógenos entre a decisão do regulador, baseada em informações *ex ante*, e a avaliação do Ministério, feita *ex post*. Esses choques devem ser levados em conta quando a PREVIC for avaliada, o que pode tornar difícil apreciar suas decisões, pois nela estão envolvidos elementos de subjetividade.

Por isso, é útil ter algum mecanismo que faça esses órgãos prestarem contas de suas ações. Nesse sentido, o contrato de gestão deverá aperfeiçoar o acompanhamento da gestão da PREVIC, promovendo maior transparência e controle social. Tal necessidade é necessária, mesmo que implique uma possibilidade de perda de autonomia regulatória.

Ainda assim, pode-se dizer que a MPV nº 233, de 2004, apesar de conferir à sociedade um instrumento de controle e de transparência de suas ações, não prevê a prestação de contas ao Congresso Nacional, elevando a possibilidade de o Poder Executivo fazer ingerências no que concerne às atividades de regulação sobre os fundos de pensão.

Finalmente, como já se verificou, o instrumento dos contratos de gestão constitui uma maneira de aproximá-la do modelo de agência executora de políticas públicas. Em última instância, pode-se afirmar que o estabelecimento do contrato de gestão qualifica a PREVIC como uma agência executiva, ou seja, ao instituto criado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Agências executivas não são mais que autarquias ou fundações preexistentes, diplomadas por intermédio de um decreto do Poder Executivo, que celebrem contrato de gestão com a administração direta.

### 8.2.3. TAFIC

Sabe-se que esse tipo de instrumento é um dos fundamentos para assegurar a independência efetiva das agências, garantindo-lhes capacidade operacional condizente às suas responsabilidades. Entretanto, não é esse o caso em tela.

A criação de uma taxa para oferecer autonomia financeira à PREVIC faz transparecer, então, um vício de origem: que tipo de autonomia terá um órgão totalmente subordinado ao MPS? A resposta, que parece ser óbvia, pode mascarar um objetivo totalmente estranho aos compromissos pela manutenção da higidez do sistema operado pelos fundos de pensão: o contingenciamento imposto pelo Tesouro Nacional, muito provavelmente para utilizar parte das receitas dos órgãos para fazer superávit primário.

A Medida Provisória prescreve no seu art. 14 que a TAFIC será “recolhida ao Tesouro Nacional”. Dessa forma, a independência para uso dessa taxa pela PREVIC é questionável, dado que a prática de contingenciamento largamente utilizada pelo governo vem sistematicamente impedindo que as agências reguladoras façam uso efetivo de toda sua fonte de recursos, prejudicando sua operação, bem como comprometendo sua imagem, caso demonstre, em algum momento, falhas de supervisão por condições de funcionamento precárias. Dessa forma, mesmo não sendo uma agência reguladora “pura”, são atribuídos à PREVIC mecanismos semelhantes de autofinanciamento, bem como há imensa chance de se aplicar os instrumentos perversos de desvio de finalidade de recursos. De se notar que o Projeto de Conversão nº 10, de 2005, aprovado pela Câmara dos Deputados, havia incorporado no texto uma emenda que determinava o recolhimento da TAFIC diretamente

aos cofres da PREVIC. Tal iniciativa, se não for solução, pelo menos impõe maiores resistências ao Tesouro.

#### 8.2.4. Ouidorias

De acordo com a exposição de motivos<sup>20</sup>, haverá um Ouvidor que atuará junto ao Conselho Diretor sem subordinação hierárquica e exercerá suas atribuições, sem acumulação com outras funções. Recomenda-se que o Ouvidor tenha acesso a todos os processos da PREVIC e que conte com o apoio administrativo de que necessitar, competindo-lhe produzir, periodicamente ou quando julgar oportuno, relatórios sobre a atuação da agência. Poderiam ser atribuições do Ouvidor zelar pela qualidade dos serviços prestados pela agência e acompanhar o processo interno de apuração de denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação dela ou contra a atuação dos entes regulados. A transparência e o controle social sobre a PREVIC serão beneficiados com a existência do Ouvidor .

#### 8.3. Ajustes possíveis

Entendemos que, apesar das dificuldades hoje impostas sobre o Poder Legislativo em face do mecanismo quase impositivo das medidas provisórias, ainda é possível que o Congresso possa agregar boas contribuições ao aparato institucional proposto pelo Governo Federal.

A questão a ser verificada realça a importância da tensão entre delegação e responsabilização subjacente à criação de autarquias especiais ou agências independentes.

Descrivendo argumentos de Kiewet e McCubbins (1991), Melo (2001) identifica um repertório de instrumentos que o Congresso pode utilizar para reduzir o custo de delegação (*agency losses*) e aumentar a visibilidade das questões para a base de controle dos parlamentares. Nesse sentido, destacamos os seguintes:

a) *screening*, ou seja, filtragem de agentes durante o processo de recrutamento para reduzir “seleção adversa”;

b) desenhos contratuais específicos, tais como incentivos para compensação e punição de comportamento, ou *relational contracting* em casos de “contratos incompletos”;

c) exigência de prestação de contas detalhada.

Utilizando essas noções, apresentamos algumas contribuições para um futuro projeto de lei do governo de agência reguladora do setor, de maneira a tornar crível e harmônica a nova ação regulatória e de fiscalização. Asseveramos que elas são compatíveis ou até coincidentes com o antigo anteprojeto de lei de criação da Agência Nacional da Previdência Complementar apresentado pelo Ministério da Previdência em 1999, proposta essa que consideramos ser menos parcial e mais permeável ao controle social que a estrutura apresentada pela MPV nº 233, de 2004. Outrossim, elas poderão ser fatores de redução de custos de transação políticos, na medida em que podem favorecer a diminuição da assimetria de informação e prestigiar mecanismos mais democráticos, via controle social e interpoderes.

#### 8.3.1. Aprovação de dirigentes pelo Senado Federal

Tal como acontece com as agências reguladoras, seria recomendável que os diretores de uma agência para os fundos de pensão se submetessem à sabatina do Senado, para terem confirmadas suas nomeações. É importante ressaltar que esse procedimento não se dirige apenas às agências já existentes, mas a órgãos de grande relevância, tais como o Banco Central e a CVM, autarquias vinculadas ao Ministério da Fazenda<sup>21</sup>. Portanto, dada a importância estratégica do segmento de fundos de pensão em várias dimensões da sociedade, seria relevante estabelecer o mesmo mecanismo para os dirigentes da agência. Deve-se ressaltar que o Ouvidor, por ser também indicado pelo Poder Executivo, poderá estar com este comprometido. Portanto, seria recomendável que o critério sugerido para a posse dos direto-

res pudesse ser da mesma forma estendido ao Ouvidor.

### *8.3.2. Avaliação do contrato de gestão*

O ideal seria atribuir ao Poder Legislativo um controle mais efetivo sobre as atividades da agência, além do já previsto monitoramento a ser exercido pela Casa Civil e pelos Ministérios da Previdência Social e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse controle poderá ser especialmente usado para verificar a compatibilidade das ações adotadas pelas agências com as políticas definidas para os setores regulados, além de seguir preceito constitucional que atribui ao Congresso Nacional ou a qualquer de suas Casas a competência de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, tarefa que requer amplo acesso a informações relacionadas a esses atos. Também é matéria passível de emenda por parte do Parlamento.

### *8.3.3. Consultas e exposição de motivos*

Como valioso instrumento de controle social e de transparência, a utilização da consulta pública poderia ser estendida aos atos normativos da agência, previamente à tomada de decisão pelos Conselheiros e pela Diretoria Colegiada. Nesse sentido, a medida contribui para que a regulação seja efetiva e busque a harmonia entre a proteção aos participantes e aos assistidos, o equilíbrio econômico-financeiro dos fundos de pensão e o equilíbrio atuarial dos planos de benefício. Dessa maneira, seria um instrumento inclusivo de formação e de legitimação de políticas públicas na área previdenciária, sem afetar a autoridade executiva nas mãos do poder público (SOLA; KUGELMAS; WHITEHEAD, 2002).

O ganho de transparência, no entanto, não ocorre sem custos. O dispositivo poderia trazer morosidade às decisões gerenciais das agências. Ademais, nem sempre a publicidade exigida pelos procedimentos da consulta pública é compatível com decisões sobre determinados temas ou ações administrativas. Para evitar esse problema, as

consultas públicas poderiam, por exemplo, restringir-se às resoluções e a instruções normativas da agência com repercussões diretas sobre os participantes, resguardando-se as normas relativas a procedimentos estratégicos, tais como os de fiscalização. Este último ponto é extremamente importante para garantir a transparência das agências a respeito de um assunto que interessa diretamente aos participantes/assistidos. Ao tornar público o processo de revisão dos parâmetros ou dos dispositivos do plano, diminui-se o risco de que o regulador/fiscalizador seja benevolente com o regulado/fiscalizado. Além disso, deve-se estabelecer um prazo mínimo para as consultas.

Adjacente às consultas, um aspecto importante e que costuma ser negligenciado pelo braço normativo do segmento operado pelos fundos de pensão é a falta de exposição de motivos das resoluções aprovadas. Como pudemos verificar ao longo deste estudo, a exposição de motivos é instrumento importante para tornar públicas as intenções do proponente, permitindo-se, inclusive, que a participação na consulta pública seja mais eficaz. Também não se deve deixar de lado o fato de que os atos normativos devem ser devidamente avaliados à luz dos motivos invocados, exigindo-se que haja uma conexão lógica entre os motivos alegados e as finalidades propostas, sob pena de não atender ao requisito de razoabilidade (BRUNA, 2003).

Portanto, combinando-se elementos de consulta pública com a exigência de uma exposição de motivos, a administração pública estará evitando que seus procedimentos normativos sejam despidos de sentido prático ou legítimo.

Tal sugestão, além disso, não é original. Os arts. 40 e 42 da Lei nº 9.472, de 1997, obrigam a Anatel a submeter minutas dos atos normativos que pretenda editar a um procedimento de consulta pública, justificando a decisão que vier a adotar por meio de uma exposição de motivos. Deve-se ressaltar, ainda, que esse caso não é único no

que tange à existência de dispositivos legais que determinem, de alguma forma, mecanismos de consulta pública para edição de atos normativos<sup>22</sup>.

### 9. Considerações finais

Ao longo deste trabalho, pretendeu-se fazer uma revisão do processo de mudança do marco regulatório no tocante aos dispositivos que disciplinam o segmento operado pelas entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão), procurando acompanhar desdobramentos técnicos e políticos desde a apresentação da proposta pelo Executivo até a fase de regulamentação, no mesmo poder.

Com relação às mudanças empreendidas nos dispositivos legais, percebeu-se que o alcance pretendido esteve longe de ser alcançado, pelo menos da forma propagada pelas autoridades do governo; levando-se em conta que as mudanças, mesmo demonstrando aspectos de modernização, não representaram rupturas com a situação anterior. Assim, quaisquer efeitos delas resultantes deverão acontecer em um prazo de tempo relativamente mais longo.

Nessa visão, Dixit (1996, p. 26) afirma que “mudança de regras ou normas frequentemente falham quando pretendem realizar um completo rompimento com o passado antes esperado”. O autor ainda reforça seu argumento citando uma observação similar à de North (1990) ao dizer que “mudança (r)evolucionária nunca é revolucionária tal como desejam seus defensores”.

Os efeitos das normas também são sentidos mais lentamente, tendo em vista aquilo que podemos chamar de inércia das normas sociais informais, que permeiam todo o processo político e decisório. Nesse sentido, a abordagem dos custos transacionais é útil na medida em que se percebeu a implicação desses custos não apenas na esfera econômica, mas principalmente na esfera política.

Outro elemento importante que devemos evidenciar é a utilidade da metodologia da

avaliação do discurso para aprimorar a percepção dos agentes dentro do processo político e decisório. Por ela pôde-se perceber os reais objetivos, as contradições e foi possível desvendar as estratégias para a adesão dos diversos “auditórios” envolvidos na temática da previdência complementar.

Verificando as etapas do processo, foi possível perceber o papel de diversos agentes interessados ou na mudança ou na conservação do *status quo*.

“Os grupos (de interesse) têm particularmente fortes motivos para formar coalizões para interceder pela continuidade da política. Assim, a política pode persistir por um longo período a despeito dos grandes custos que infligem o resto da economia” (DIXIT, 1996, p. 26).

Como se poderia esperar, os agentes privados, de maneira geral, mantiveram uma postura mais conservadora. No entanto, ao contrário do senso comum, foi observado que o movimento dentro do governo se dividiu em duas instâncias. No campo da modernização dos parâmetros técnicos, o movimento foi majoritariamente a favor das mudanças, mas, no campo da organização institucional, a burocracia governamental sofreu uma dissensão, revelando conflito de interesses, principalmente entre o Ministério da Fazenda e o da Previdência Social.

Assim, matrizes institucionais mais modernas que as utilizadas, tais como a implantação de uma agência reguladora para o segmento, foram totalmente impedidas, dado o impasse interno do governo e a ação dos grupos de interesse privados. Segundo North (1990), parte-se do pressuposto de que a luta dos agentes econômicos por diferentes formas de organização leva a um equilíbrio das instituições, que não é, contudo, necessariamente eficiente. Portanto, não deve ser necessário que todos estejam obrigatoriamente felizes com o arranjo institucional, mas tão-somente que se julgue que o custo de qualquer mudança não se justifique em função do benefício esperado.

Não obstante, as limitações institucionais que guiaram os movimentos estratégicos dos agentes conduziram a uma tentativa de equilíbrio, consubstanciada pela proposta de criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Como se observou, a iniciativa reforça substancialmente o aparato de supervisão dos fundos de pensão, deixando-se, entretanto, a esfera das decisões normativas pluralmente compartilhada, de maneira semelhante ao que vem sendo feito.

Ainda assim, existem alguns gargalos que devem ser vencidos, de maneira a não permitir que a inércia dos arranjos informais estabeleça novos mecanismos auto-reforçantes (*lock in e path dependence*), impedindo que novos avanços sejam alcançados.

Finalmente, espera-se que as contribuições oferecidas por este trabalho possam colaborar para o debate dentro do Congresso sobre a MPV nº 233, de 2004. Todas elas visam ao reforço democrático da ação dos novos órgãos propostos, por meio da instituição de mecanismos de controle entre os Poderes, e de transparência, de forma a permitir a elevação do padrão da política de ação regulatória dos fundos de pensão.

### Notas

<sup>1</sup> De acordo com a Superintendência de Seguros Privados (Susep), o número de participantes estava assim distribuído entre os diversos produtos: 1,65 milhão vinculados às EAPC, 3,7 milhões às sociedades seguradoras e 1,85 milhão vinculados a planos do tipo Plano Gerador de Benefícios Livre (PGBL).

<sup>2</sup> Instituições são as regras do jogo da sociedade ou, mais formalmente, são as restrições que estruturam a interação humana. Elas são compostas por regras formais (estatutos, regulamentos), informais (convenções, normas de comportamento e códigos de conduta auto-impostos) e o *enforcement* de ambas (NORTH, 1990). As instituições possuem várias funções: reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia-a-dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões.

<sup>3</sup> A não-autonomia dos agentes privados encontra significado “na extensão em que eles têm seus conjuntos de escolhas condicionados por uma variedade de decisões estabelecidas no processo político em que se define o fluxo de regulação ou política econômica (...)” (MONTEIRO, 2004, p. 17).

<sup>4</sup> Entidades sem fins lucrativos que comercializavam planos prometendo benefícios tecnicamente insustentáveis.

<sup>5</sup> Mesmo ocorrendo um expressivo crescimento do número de entidades de previdência complementar patrocinadas pelo setor privado, em termos de volume de recursos, o setor estatal sempre foi amplamente majoritário. Hoje, 63% do patrimônio total cabe às entidades patrocinadas por empresas públicas, enquanto 37% dos ativos do segmento cabem às privadas (Dados MPS/SPC, mar-2004).

<sup>6</sup> Dois traços básicos podem ilustrar esse modelo: (i) centralização autoritária do exercício de poder no Executivo; e (ii) aprofundamento da fragmentação do Estado (CODATO, 1997).

<sup>7</sup> Esse movimento se assemelhou, em alguns aspectos, ao movimento de reação da grande burguesia brasileira contra a centralização das decisões de política econômica, na figura do antigo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) criado por Geisel.

<sup>8</sup> O conjunto de pessoas que o “orador” deseja influenciar mediante seu discurso.

<sup>9</sup> De acordo com Melo (2002), “grosso modo, *path dependency* descreve o viés criado pelo estado de coisas num momento inicial (ou anterior a determinados fenômenos) sobre o curso futuro dos acontecimentos. O conceito foi formulado (...) para explicar porque algumas instituições adquirem ‘resiliência’ ao longo do tempo”.

<sup>10</sup> Aqui entendido como o uso de terminologias da ciência econômica utilizadas em diversos meios de comunicação e não a linguagem técnica e específica que somente os estudiosos da economia compreendem.

<sup>11</sup> Ver estudo *Uma simulação do crescimento do sistema de previdência complementar com o ingresso dos “instituidores”*, publicado na revista *Conjuntura Social*, editada pelo Ministério da Previdência Social (v. 10, n. 3, jul/ago/set, pp. 108, 1999).

<sup>12</sup> Diário da Câmara dos Deputados, 2/12/1999, p. 01847.

<sup>13</sup> O IBA não possui competência legal para a fiscalização do exercício profissional do atuário.

<sup>14</sup> Apenas a partir do Decreto nº 4.678, de 2003, o IBA não foi mais convidado a participar do CGPC.

<sup>15</sup> A partir da gestão do Ministro Waldeck Ornêlas, os trabalhos acerca da Lei Complementar foram iniciados, com auxílio da equipe do Secretário de Previdência Complementar Paulo Kliass. Em dezembro de 2000, assumiu a SPC Solange Paiva, ainda na gestão de Waldeck Ornêlas, durante o

processo de tramitação da Lei Complementar no Congresso. Logo em seguida, o Ministério foi assumido por Roberto Brant. Apesar de ter sido mantida na SPC, Solange Paiva não conseguiu ficar em sintonia com os trabalhos daquela pasta exigidos pelo Ministro. Então, assumiu José Roberto Savóia, à época Secretário-Adjunto, o qual dirigiu a SPC até o final do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse ínterim, assumiu o Ministério José Cechin, no âmbito da última reforma ministerial do mandato de Fernando Henrique, baseada em critérios mais técnicos, com baixo impacto político sobre a relação entre os partidos. José Cechin era Secretário Executivo do Ministério da Previdência Social desde 1995. Assim, ao longo de cinco anos, tivemos três ministros e três secretários da SPC. Mesmo levando em conta que houve avanços na atuação do Estado sobre o mercado operado pelos fundos de pensão, a circulação de dirigentes é fator inibidor de qualquer processo de aprimoramento institucional.

<sup>16</sup> Fonte: Ata da 64ª Reunião do CGPC – MPAS.

<sup>17</sup> A votação em bloco não significou ausência de sugestões ou aprimoramentos por parte dos demais integrantes do governo. A posição em bloco foi eminentemente política.

<sup>18</sup> Reportagem da *Folha de São Paulo*, Caderno FolhaInvest, de 11 de junho de 2001.

<sup>19</sup> Essa informação foi publicada na Revista *Conjuntura Social*, p. 42-43, jul. set. 1999.

<sup>20</sup> No texto da MP, não há qualquer dispositivo que esclareça o funcionamento da Ouvidoria. Provavelmente, o Poder Executivo o fará por meio de decreto.

<sup>21</sup> Para o Banco Central, existem dois dispositivos constitucionais que estabelecem o procedimento de aprovação de nomes para a diretoria e Presidência: (i) o art. 52, inciso III, alínea “d”, determinando que é competência privativa do Senado Federal aprovar, por voto secreto, após arguição pública; e (ii) o art. 84, inciso XIV, que estabelece a competência privativa do Presidente da República para nomear esses dirigentes, após aprovação do Senado Federal. Para a CVM, a aprovação do Presidente e dos diretores está estabelecida no art. 6º da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com a redação dada pela Lei nº 10.411, de 26 de fevereiro de 2002.

<sup>22</sup> Outros exemplos podem ser verificados pelos seguintes dispositivos: (i) art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.427, de 1996 (lei da Aneel); (ii) art. 19 da Lei nº 9.478, de 1997 (lei da ANP).

## Referências

BARR, Nicolas. Reforming pensions: myths, truths, and policy choices. In: PENSION SYSTEMS IN CRISIS: a Harvard University World Bank workshop on pension reform, 2000, Cambridge. Cambridge: The Kennedy School of Government, Harvard University, June, 2000.

BELTRÃO, K. I.; LEME, F. P.; MENDONÇA, J.L.; SUGAHARA, S. Análise da estrutura da previdência privada brasileira: evolução do aparato legal. *Texto para discussão n. 1043*, Rio de Janeiro, IPEA, 2004.

BOURDIEU, P. *A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: Edusp, 1991.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Boletim de previdência complementar*, Brasília, v. 1, n. 13, nov./dez. 2001.

\_\_\_\_\_. Fundos de pensão: onde o sonho é a realidade. *Conjuntura social*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 90, jul./set., 1998.

\_\_\_\_\_. Uma simulação do crescimento do sistema de previdência complementar com o ingresso dos “instituidores”. *Conjuntura social*, Brasília, v. 10, n. 3, p. 108, jul./set., 1999.

\_\_\_\_\_. Reforma da Previdência: mudanças e perspectivas. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 11, n. 1, jan./mar., 2000.

BRUNA, Sérgio Varella. *Agências reguladoras: poder normativo, consulta pública, revisão judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CODATO, A. N. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS, 1997.

DIXIT, Avinash K. *The making of economic policy: a transaction cost politics perspective*. Cambridge: MIT Press, 1996.

FERNANDEZ, Ramón Garcia.; PESSALI, Huáscar Fialho. Oliver Williamson e a construção retórica da economia dos custos de transação. In: ARIDA, Pérsio; GALA, Paulo.; REGO, José Márcio. (Org.). *História do pensamento econômico como teoria e retórica: ensaios sobre metodologia em economia*. São Paulo: Editora 34, 2003.

GUSHIKEN, Luiz. *Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar?: uma visão prática e teórica*. Brasília: MPAS, 2002.

HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

- KIEWET, Roderick; MCCUBBINS, M. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- KLIASS, Paulo. Previdência complementar no Brasil. *Conjuntura Social*, Brasília, abr./jun. 2000.
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 56-68, jun. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- MENEZELLO, Maria D'assunção Costa. *Agências reguladoras e o direito brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2002.
- Michel Meyers. In: HUSMAN, Denis (Org.). *Dictionnaire des philosophes*. Paris: French & European Pubns, 1993.
- MONTEIRO, J.V. *Lições de economia constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional, change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.
- PACHECO, Gustavo de Brito F. Retórica e nova retórica: a tradição grega e a teoria da argumentação de Chaim Perelman. *Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, [19—?]. Disponível em: <[http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/pet\\_jur/textos/c1gpache.doc](http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/pet_jur/textos/c1gpache.doc)>. Acesso em: 01 dez. 2004.
- PERELMAN, Chaim. *A Lógica jurídica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- \_\_\_\_\_; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação: a nova retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- ROGIERI, Nelson. Reforma da previdência e os fundos de pensão. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 90, jul./set. 1998.
- SCHMIDT, Vivien A. Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?. *Comparative Political Studies*, Washington, n. 35, p. 168-193, 2002.
- SILVA, Devanir da. Modelo de previdência complementar e suas perspectivas. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 11, n. 2, abr./jun. 2000.
- SOLA, L.; GARMAN, C.; MARQUES, M. Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática: um equilíbrio delicado. In: \_\_\_\_\_. KUGELMAS, E.; WHITEHEAD, L. (Org.). *Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- \_\_\_\_\_. KUGELMAS, E.; WHITEHEAD, L. (Org.). *Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- TOYOSHIMA, S. H. Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das idéias de Douglass North. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 29, 1999.
- VILLELA, A. V.; MACIEL, C. S. A regulação do setor de infra-estrutura econômica: uma comparação internacional. *Texto para discussão n. 684*, Brasília, IPEA, 1999.